

ECLI	ECLI:NL:RVS:2011:BU3110
Datum uitspraak	2 november 2011
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 18 maart 2009 heeft het college de erven op straffe van een dwangsom gelast het met het bestemmingsplan strijdige gebruik van het perceel aan de [locatie] te Hasselt (hierna: het perceel) voor de opslag van en de handel in stenen te beëindigen.

Volledige tekst

201009449/1/H1.

Datum uitspraak: 2 november 2011

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de erven van [appellant], wonend te Zwartsluis, gemeente Zwartewaterland,
appellanten (hierna: de erven),

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Zwolle (hierna: de
voorzieningenrechter) van 19 augustus 2010 in de zaken nrs. 10/1222 en 10/893 in het
geding tussen:

de erven

en

het college van burgemeester en wethouders van Zwartewaterland (hierna: het college).

1. Procesverloop

Bij besluit van 18 maart 2009 heeft het college de erven op straffe van een dwangsom gelast het met het bestemmingsplan strijdige gebruik van het perceel aan de [locatie] te Hasselt (hierna: het perceel) voor de opslag van en de handel in stenen te beëindigen.

Bij besluit van 6 april 2010 heeft het door de erven daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en dat besluit in stand gelaten.

Bij uitspraak van 19 augustus 2010, verzonden op dezelfde dag, heeft de voorzieningenrechter het door de erven daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat het college een nieuw besluit op het door de erven gemaakte bezwaar neemt met inachtneming van hetgeen in de uitspraak is overwogen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben de erven bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 29 september 2010, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 28 oktober 2010.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Bij besluit van 22 maart 2011 heeft het college het door de erven tegen het besluit van 18 maart 2009 gemaakte bezwaar gegrond verklaard, dat besluit herroepen, voor zover de erven daarbij een last is opgelegd en [belanghebbende] op straffe van een dwangsom gelast het met het bestemmingsplan strijdige gebruik van het perceel voor de opslag van en de handel in stenen te beëindigen.

Bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 19 april 2011, hebben de erven te kennen gegeven dat zij zich niet met dat besluit kunnen verenigen.

Bij brief van 1 juni 2011 heeft de rechtbank Zwolle het tegen dat besluit bij haar bij brief van 6 mei 2011 ingestelde beroep ter behandeling doorgezonden aan de Afdeling.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De erven hebben nog nadere stukken ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 september 2011, waar [belanghebbende], bijgestaan door mr. J.G.J. van den Bergh en mr. S. Maakal, beiden advocaat te Heerenveen, en het college, vertegenwoordigd door mr. J.H. Meijer, advocaat te Arnhem, en A.J. Boers, werkzaam in dienst van de gemeente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Buitengebied Hasselt" (hierna: het bestemmingsplan) rust op het perceel de bestemming "Agrarisch gebied".

Ingevolge artikel 4, lid A, van de planvoorschriften, voor zover thans van belang, zijn de als zodanig aangewezen gronden bestemd voor de uitoefening van het agrarisch bedrijf.

Ingevolge artikel 28, lid A, is het verboden gronden of opstallen te gebruiken op een wijze of tot een doel, strijdig met de in het plan aan de grond gegeven bestemming.

Ingevolge lid B, mag het gebruik van gronden en opstallen, strijdig met het plan op het tijdstip van het van rechtskracht worden daarvan, worden gehandhaafd.

Ingevolge lid C, is wijziging van het met het plan strijdige gebruik van gronden en opstallen verboden, tenzij door deze wijziging van het gebruik de afwijking van het plan niet wordt vergroot.

Het bestemmingsplan is op 28 maart 2000 in werking getreden.

2.2. [belanghebbende] exploiteert op het perceel een handel in stenen. Niet in geschil is dat dat in strijd is met de op het perceel rustende agrarische bestemming. Evenmin in geschil is dat [belanghebbende] het perceel op 28 maart 2000 gebruikte ten behoeve van die exploitatie en op dat moment stenen op het perceel waren opgeslagen.

2.3. De voorzieningenrechter heeft het besluit van 6 april 2010 vernietigd, omdat het college in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) en het verbod van willekeur heeft gehandeld door de last aan de erven op te leggen, zonder hen in het

besluit te noemen en uit te zoeken, wie dat zijn. De voorzieningenrechter heeft daarbij in aanmerking genomen dat de [weduwe] de enige erfgenaam van [appellant] is en de last derhalve aan haar is gericht, terwijl zij geen actieve bemoeienis heeft met de door haar zoon, [belanghebbende] gedreven onderneming en aan [belanghebbende], die gebruiker van het perceel is, geen last is opgelegd.

2.4. Het betoog van de erven dat de voorzieningenrechter ten onrechte niet zelf in de zaak heeft voorzien, omdat rechtens slechts herroeping van het primaire besluit mogelijk was, faalt. Weliswaar volgt uit de aangevallen uitspraak dat het besluit van 18 maart 2009 moest worden herroepen, maar het college kon en mocht daarvoor in de plaats een ander besluit nemen tot handhavend optreden tegen het gebruik van het perceel, als het heeft gedaan.

2.5. De erven betogen voorts dat de voorzieningenrechter, door te overwegen dat het, gelet op de voorgeschiedenis, niet onredelijk voorkomt dat het college aan het nieuw te nemen besluit een begunstigingstermijn van één maand te verbindt, heeft miskend dat deze termijn te kort is om een nieuwe locatie voor de onderneming te vinden en bovendien het feitelijk verplaatsen ervan veel tijd zal kosten.

2.5.1. De gestelde overweging heeft de voorzieningenrechter niet aan de uitspraak ten grondslag gelegd. Het college hoeft haar bij het nemen van een nieuw besluit dan ook niet in acht te nemen. De erven hebben derhalve geen belang bij de desbetreffende beroepsgrond.

2.6. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.7. Het besluit van 22 maart 2011 wordt ingevolge de artikelen 6:18, eerste lid, en 6:19, eerste lid, van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 6:24 van die wet, geacht eveneens voorwerp te zijn van het geding. Dit wil zeggen dat van de zijde van [belanghebbende] van rechtswege een beroep tegen dit besluit is ontstaan, nu daarbij aan zijn bezwaren niet is tegemoetgekomen.

2.8. Het college heeft aan de aan [belanghebbende] opgelegde last ten grondslag gelegd dat de met het bestemmingsplan strijdige opslag van stenen op het perceel zich op 28 maart 2000 beperkte tot het voor-, zij- en achterterrein en nadien is uitgebreid tot de gehele manegebak en overige gedeelten van het perceel, waarmee het in artikel 28, lid C, van de planvoorschriften opgenomen verbod is overtreden. De last strekt ertoe dat het gebruik van het perceel voor de opslag van en handel in stenen wordt beperkt tot het gebruik, zoals dat plaats vond op de peildatum.

2.9. [belanghebbende] betoogt dat het college aldus miskent dat het hem in het besluit van 18 maart 2009 niet heeft aangeschreven. Dit betekent dat het, om hem een last op te kunnen leggen, een nieuw primair besluit zou moeten nemen, aldus [belanghebbende].

2.9.1. Dit betoog faalt. Ingevolge artikel 7:11 van de Awb vindt, indien het bezwaar ontvankelijk is, op grondslag daarvan heroverweging van het bestreden besluit plaats. Eventuele aan dit besluit klevende gebreken kunnen bij het besluit op bezwaar worden hersteld. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 27 februari 2008 in zaak nrs. 200702195/1 en 200702199/1), kan het bestuursorgaan in het kader van de volledige heroverweging in bezwaar anderen aanschrijven. Wel dienen de nieuw aangeschrevenen in beginsel in de gelegenheid te worden gesteld om te worden gehoord, alvorens daartoe wordt besloten. Voorts mag het bestuursorgaan bij het besluit op bezwaar dat tot een andere geadresseerde is gericht niet buiten de grenzen treden die artikel 7:11 van de Awb aan de heroverweging stelt.

Dat is hier niet het geval, nu de grondslag van het besluit niet is gewijzigd. In aanmerking

voorts genomen dat voor het nemen van het besluit van 11 januari 2011 een hoorzitting van de commissie bezwaarschriften heeft plaats gevonden, waar de gemachtigde van [belanghebbende] is verschenen, is [belanghebbende] gehoord, alvorens hem de last is opgelegd. Daar komt bij dat [belanghebbende] niet onevenredig in zijn belangen is geschaad, nu hij vanaf het begin van de besluitvorming in de veronderstelling heeft verkeerd dat de last mede aan hem was opgelegd en hij om die reden ook zelf tegen de bij besluit van 18 maart 2009 opgelegde last bezwaar heeft gemaakt. De bij het primaire besluit opgelegde last richt zich, zoals uit de uitspraak van de rechtbank blijkt, niet tot [belanghebbende]. Tegen de bij het besluit van 22 maart 2011 aan hem gerichte last en de daarbij vastgestelde dwangsombedragen heeft [belanghebbende] zich in die procedure kunnen keren, terwijl hem daarbij een termijn is gesteld om de overtreding te beëindigen.

2.10. [belanghebbende] betoogt evenzeer tevergeefs dat het college ten onrechte overtreding van artikel 28, lid C, van de planvoorschriften aan het besluit ten grondslag heeft gelegd. Het college heeft zich in het besluit van 22 maart 2011 niet tot het gebruik van de manegebak beperkt, maar zich op het standpunt gesteld dat na de peildatum een groter deel van het perceel in gebruik is genomen voor de handel in stenen, zodat het met de planvoorschriften strijdige gebruik van het perceel is geïntensiveerd.

2.11. [belanghebbende] betoogt voorts dat het college niet aannemelijk heeft gemaakt dat de opslag op het perceel na de peildatum is geïntensiveerd en op basis van de door hem overgelegde stukken kan worden vastgesteld dat de manegebak op die dag reeds voor de opslag werd gebruikt.

2.11.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 1 februari 2006 in zaak nr. 200503095/1), is het aan degene die zich op het overgangsrecht beroept om de feiten en omstandigheden, waarop dat berust, aannemelijk te maken. Het was derhalve aan [belanghebbende] om tegenover het college aannemelijk te maken dat de gehele manegebak en de overige door het college aangewezen gedeelten van het perceel op de peildatum voor de opslag van stenen in gebruik waren.

Het college heeft de door [belanghebbende] overgelegde foto's van het perceel, getuigenverklaringen en gegevens uit de financiële administratie van de onderneming terecht onvoldoende geacht om aan te nemen dat de manegebak op de peildatum in gebruik was, als gesteld, omdat het zelf beschikt over een foto van 9 mei 2001, waaruit het gestelde gebruik van de manegebak en de overige door het college aangewezen gedeelten van het perceel niet blijkt. Onder die omstandigheden bestond voor het college geen aanleiding om nader onderzoek te doen naar de situatie ter plaatse op de peildatum.

Nu het beroep van [belanghebbende] genoegzaam kan worden beoordeeld op basis van de tot het dossier behorende stukken, kan het horen van de door hem opgeroepen getuigen redelijkerwijs niet bijdragen aan de beoordeling van de zaak. Hierop lettend, wordt gebruik gemaakt van de in artikel 8:63, tweede lid, van de Awb neergelegde bevoegdheid om van het horen van de aangemelde getuigen af te zien.

Het betoog faalt.

2.12. [belanghebbende] betoogt verder dat het college van handhavend optreden had moeten afzien, omdat ten tijde van het besluit van 22 maart 2011 concreet zicht op legalisering bestond, nu een deel van het perceel in de structuurvisie "Bedrijvenpark II Hasselt" is bestemd als "Industrieterrein", waarbinnen de huidige activiteiten passen. Voorts staat de op 26 juni 2002 tussen de gemeente en wijlen [appellant] gesloten overeenkomst, waarbij de gemeente zich heeft verplicht om zich in te spannen om een alternatieve locatie voor de

onderneming te zoeken, aan handhavend optreden in de weg en heeft het college ter zitting bij de voorzieningenrechter bij hem het gerechtvaardigd vertrouwen gewekt dat hem geen last zou worden opgelegd.

2.12.1. Om concreet zicht op legalisering in verband met wijziging van een bestemmingsplan aan te kunnen nemen is ten minste vereist dat op het moment van het desbetreffende besluit een ontwerpbestemmingsplan ter inzage is gelegd, waarbinnen het gebruik, waar de last op ziet, past. Dat is niet gesteld.

Nu het college in 2005 te kennen heeft gegeven dat na herhaaldelijk afwijzen door [belanghebbende] van een aanbod van de gemeente uit die overeenkomst geen verdere verplichtingen voor haar voortvloeien en dat niet tot een actie tot naleving van [belanghebbende] heeft geleid, is deze overeenkomst geen bijzondere omstandigheid, in verband waarmee het college niet handhavend mocht optreden.

Het vertrouwensbeginsel is anderszins evenmin geschonden. De mededeling van het college ter zitting bij de voorzieningenrechter dat het de kring van aangeschrevenen in het besluit op bezwaar van 6 april 2010 niet wilde beperken door de last uitsluitend aan [belanghebbende] op te leggen, was geen te honoreren toezegging dat aan [belanghebbende] geen last zou worden opgelegd.

Het betoog faalt.

2.13. Ook het betoog van [belanghebbende] dat de begunstigingstermijn van drie maanden te kort is om aan de last te kunnen voldoen faalt. In hetgeen [belanghebbende] heeft aangevoerd, wordt geen grond gevonden voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat drie maanden voldoende was om de in de manegebak en op de overige door het college aangewezen gedeelten van het perceel opgeslagen stenen te verwijderen.

2.14. Het beroep van [belanghebbende] tegen het besluit van 22 maart 2011 is ongegrond.

2.15. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. verklaart het beroep van [belanghebbende] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Zwartewaterland van 22 maart 2011, zonder kenmerk, ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. R.W.L. Loeb, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M.A. Graaff-Haasnoot, ambtenaar van staat.

w.g. Loeb w.g. Graaff-Haasnoot

lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 2 november 2011

531-604.