

ECLI

ECLI:NL:RVS:2012:BY4449

Datum uitspraak

28 november 2012

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 10 maart 2010 heeft het college een verzoek van [appellant A] en anderen om intrekking van onder meer een aan [belanghebbende] verleende uitwegvergunning voor een uitweg aan de Mienterglop vanaf het perceel [locatie] te De Koog afgewezen. Bij hetzelfde besluit heeft het college een verzoek van [appellant A] en anderen om tegen die uitweg handhavend op te treden afgewezen.

Volledige tekst

201200983/1/A3.

Datum uitspraak: 28 november 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A] en [appellant B], wonend te De Koog, en [appellante C], gevestigd te De Koog, gemeente Texel

(hierna: [appellant A] en [appellant B]),

tegen de uitspraak van de rechtbank Alkmaar van 15 december 2011 in zaak nr. 11/460 in het geding tussen:

[appellant A] en anderen

en

het college van burgemeester en wethouders van Texel.

Procesverloop

Bij besluit van 10 maart 2010 heeft het college een verzoek van [appellant A] en anderen om intrekking van onder meer een aan [belanghebbende] verleende uitwegvergunning voor een uitweg aan de Mienterglop vanaf het perceel [locatie] te De Koog afgewezen. Bij hetzelfde besluit heeft het college een verzoek van [appellant A] en anderen om tegen die uitweg handhavend op te treden afgewezen.

Bij besluit van 16 november 2010, voor zover thans van belang, heeft het college het door onder meer [appellant A] en [appellant B] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 15 december 2011 heeft de rechtbank het door onder meer [appellant A] en [appellant B] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 16 november 2010 vernietigd en bepaald dat het college een nieuw besluit dient te nemen met inachtneming van deze uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellant A] en [appellant B] hoger beroep ingesteld.

Bij besluit van 20 maart 2012 heeft het college, gevolg gevend aan de uitspraak van de rechtbank, opnieuw op de bezwaren van onder meer [appellant A] en [appellant B] beslist, die bezwaren wederom ongegrond verklaard en het besluit van 10 maart 2010, onder wijziging van de motivering, in stand gelaten.

Daartoe in de gelegenheid gesteld hebben [appellant A] en [appellant B] een schriftelijke reactie gegeven op dat besluit.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 september 2012, waar [appellant A] en [appellant B], vertegenwoordigd door mr. M.L.M. Frantzen, advocaat te Ouderkerk aan de Amstel, en het college, vertegenwoordigd door mr. N.A.M. Priems, werkzaam bij de gemeente Texel, zijn verschenen.

Voorts is ter zitting [belanghebbende], vertegenwoordigd door mr. P. van Lingen, advocaat te Alkmaar, en [directeur] van [belanghebbende], als partij gehoord.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 1.6 van de Algemene Plaatselijke Verordening Texel 2009 (hierna: de APV) kan de vergunning of ontheffing worden ingetrokken of gewijzigd:

- a. indien ter verkrijging daarvan onjuiste of onvolledige gegevens zijn verstrekt;
- b. indien op grond van een verandering van de omstandigheden of inzichten opgetreden na het verlenen van de ontheffing of vergunning, intrekking of wijziging noodzakelijk is vanwege het belang of de belangen ter bescherming waarvan de vergunning of ontheffing is vereist;
- c. indien de aan de vergunning of ontheffing verbonden voorschriften en beperkingen niet zijn of worden nagekomen;
- d. indien van de vergunning of ontheffing geen gebruik wordt gemaakt binnen een daarin gestelde termijn dan wel, bij het ontbreken van een gestelde termijn, binnen een redelijke termijn;
- e. indien de houder dit verzoekt.

Ingevolge artikel 2.1.5.3, eerste lid, van de Algemene Plaatselijke Verordening Texel, zoals deze gold ten tijde van de verlening van de in geding zijnde uitwegvergunning, is het verboden zonder vergunning van het college:

- a. een uitweg te maken naar de weg;
- b. van de weg gebruik te maken voor het hebben van een uitweg;
- c. verandering te brengen in een bestaande uitweg naar de weg.

Ingevolge het derde lid kan een vergunning als bedoeld in het eerste lid worden geweigerd in het belang van:

- a. de bruikbaarheid van de weg;
- b. het veilig en doelmatig gebruik van de weg;
- c. de bescherming van het uiterlijk aanzien van de omgeving;
- d. de bescherming van groenvoorzieningen in de gemeente.

2. Aan het besluit van 10 maart 2010, voor zover het betreft de afwijzing van het verzoek om intrekking van de uitwegvergunning, heeft het college ten grondslag gelegd dat geen van de in artikel 1.6 van de APV genoemde omstandigheden zich voordoet. Derhalve bestaat geen bevoegdheid op basis waarvan tot intrekking van de op 12 februari 2007 verleende uitwegvergunning kan worden overgegaan.

Aan het besluit, voor zover het betreft de afwijzing van het verzoek om handhavend op te treden, heeft het college ten grondslag gelegd dat de betreffende uitweg niet in strijd is met het bestemmingsplan. Mocht echter de uitweg wel in strijd zijn met het bestemmingsplan, dan is deze alsnog gelegaliseerd doordat deze is ingetekend op een situatietekening behorend bij een verleende bouwvergunning, aldus het college.

3. De rechtbank heeft overwogen dat [appellant A] en [appellant B] niet hebben aangetoond dat door de betreffende uitweg de verkeersveiligheid in gedrang komt, waardoor de verleende uitwegvergunning dient te worden ingetrokken.

Voorts heeft de rechtbank overwogen dat de uitweg in strijd is met het geldende bestemmingsplan "De Koog Bedrijventerrein". Gelet op het verzoek hiertoe, dient het college derhalve handhavend op te treden, tenzij concreet zicht op legalisering bestaat dan wel handhavend optreden onevenredig is. Nu het college dit niet heeft onderzocht, heeft de rechtbank het besluit van 16 november 2010 vernietigd wegens strijd met de artikelen 3:2 en 7:12 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

4. [appellant A] en [appellant B] betogen dat de rechtbank heeft miskend dat het college niet in redelijkheid de intrekking van de uitwegvergunning heeft kunnen weigeren. Volgens hen heeft [belanghebbende] bij de aanvraag voor de uitwegvergunning onjuiste gegevens verstrekt. Immers heeft [belanghebbende] destijds vermeld dat de uitweg werd aangevraagd ter ontsluiting van een kleine bedrijfskavel met dienstwoning en een bedrijfsgebouw van beperkte omvang. Thans wordt de uitweg echter gebruikt ter ontsluiting van een volledig bedrijventerrein, waardoor de verkeersveiligheid op de Mienterglop in geding is. Bovendien is niet binnen een redelijke termijn gebruik gemaakt van de uitwegvergunning, aldus [appellant A] en [appellant B].

4.1. Uit de uitwegvergunning van 12 februari 2007 is op te maken dat deze is verleend ten behoeve van de ontsluiting van het perceel [locatie] te De Koog. Uit dit besluit valt niet op te maken dat die vergunning is gekoppeld aan een bepaalde functie van het perceel en de daarop te realiseren gebouwen. Het college mocht zich dan ook op het standpunt stellen dat het gegeven dat, naar [appellant A] en [appellant B] stellen, op betreffend perceel een volledig bedrijventerrein is gerealiseerd op zichzelf geen reden is tot intrekking van de uitwegvergunning over te gaan en dat dit eerst anders zou zijn als hierdoor bijvoorbeeld de verkeersveiligheid in gedrang zou raken. De rechtbank heeft terecht overwogen dat hetgeen [appellant A] en [appellant B] in dit kader betogen, niet met enig bewijs is gestaafd. Evenmin is anderszins aannemelijk gemaakt dat sinds de verlening van de uitwegvergunning sprake is van een verandering van omstandigheden of inzichten die het noodzakelijk maken dat deze vergunning vanwege de verkeersveiligheid wordt ingetrokken. Voorts heeft de rechtbank

terecht geen grond gezien voor het oordeel dat niet binnen een redelijke termijn gebruik is gemaakt van de uitwegvergunning. De rechtbank heeft derhalve terecht geoordeeld dat het college in redelijkheid intrekking van de uitwegvergunning heeft kunnen weigeren. Het betoog faalt.

5. Het hoger beroep is ongegrond.

6. Bij besluit van 20 maart 2012 heeft het college, gevolg gevend aan de aangevallen uitspraak, opnieuw beslist op het door onder meer [appellant A] en [appellant B] gemaakte bezwaar. Aangezien bij dit nieuwe besluit niet aan de bezwaren van [appellant A] en [appellant B] is tegemoetgekomen, wordt het hoger beroep van [appellant A] en [appellant B], gelet op artikel 6:24 van de Awb, gelezen in samenhang met de artikelen 6:18, eerste lid, en 6:19, eerste lid, van die wet, geacht mede een beroep tegen dit besluit in te houden.

7. Het college heeft in het besluit van 20 maart 2012 het standpunt ingenomen dat van handhavend optreden ten aanzien van de uitweg kan worden afgezien, aangezien concreet zicht op legalisering bestaat. Een nieuw bestemmingsplan "De Koog" is in voorbereiding. In het voorontwerp daarvan is het bedrijventerrein opgenomen en is de uitweg aan de Mienterglop toegestaan, aldus het college.

Voorts heeft het college zich op het standpunt gesteld dat in dit specifieke geval handhavend optreden onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, aangezien op 12 februari 2007 conform de toen geldende APV een uitwegvergunning is verleend. Er is voorts geen reden om aan te nemen dat de aanwezigheid van de uitweg leidt tot verkeerstechnische problemen, aldus het college.

8. [appellant A] en [appellant B] betogen dat het besluit van 20 maart 2012 een deugdelijke grondslag ontbeert, aangezien geen concreet zicht op legalisering bestaat. Uit een besluitenlijst van 20 maart 2012 volgt dat het college heeft besloten tot legalisering van de uitweg door het starten van een procedure tot het verlenen van een omgevingsvergunning met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onderdeel a, onder 3, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). Hiertoe is echter geen verzoek ingediend, evenmin is een dergelijke procedure gestart en voorts is deze procedure in strijd met de sinds 2005 door het college expliciet ingenomen standpunten. Bovendien is niet, zoals in het besluit van 20 maart 2012 is vermeld, binnen een maand het voorontwerpbestemmingsplan ter inzage gelegd. De enkele bewering dat dit zal gebeuren, is volgens vaste jurisprudentie niet voldoende om een concreet zicht op legalisering aan te nemen, aldus [appellant A] en [appellant B].

8.1. Ingevolge artikel 5, eerste lid, van de voorschriften van het bestemmingsplan "De Koog Bedrijventerrein" zijn de op de kaart voor singelbeplanting aangewezen gronden bestemd voor algemene doeleinden in de vorm van windsingels met de daarbij behorende verhardingen en de benodigde andere bouwwerken. Ingevolge het tweede lid is het verboden gronden en bouwwerken te gebruiken op een wijze of tot een doel strijdig met de in lid 1 omschreven bestemming.

Tussen partijen is thans niet meer in geschil, en met de rechtbank sluit ook de Afdeling zich aan bij het oordeel, dat het gebruik van de uitweg ten behoeve van de ontsluiting van het bedrijventerrein in strijd is met de voorschriften van het geldende bestemmingsplan, zodat het college bevoegd was terzake handhavend op te treden.

8.2. Gelet op het algemeen belang dat is gediend met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last

onder bestuursdwang of dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevegd, dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisering bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

8.3. Aan het besluit van 20 maart 2012 heeft het college ten grondslag gelegd dat het ter legalisering van de uitweg een procedure start tot het verlenen van een omgevingsvergunning met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onderdeel a, onder 3, van de Wabo. Op 10 april 2012 is dit besluit aan [appellant A] en [appellant B] verzonden. Hierin is vermeld dat een nieuw bestemmingsplan "De Koog" in voorbereiding is. In dit bestemmingsplan zal de in geding zijnde uitweg worden gelegaliseerd.

8.4. In tegenstelling tot wat [appellant A] en [appellant B] betogen, is op 7 maart 2012 door [belanghebbende] een verzoek ingediend tot het verlenen van een omgevingsvergunning met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onderdeel a, onder 3, van de Wabo. Ter zitting heeft het college opgemerkt dat dit verzoek eerst ontvankelijk wordt geacht nadat door [belanghebbende] een ruimtelijke onderbouwing is overgelegd. Het college heeft [belanghebbende] echter niet om een dergelijke ruimtelijke onderbouwing verzocht, omdat het eerst de te voeren bestemmingsplanprocedure wilde afwachten. Gelet hierop kan thans niet worden aangenomen dat door het ingediende verzoek een concreet zicht op legalisering bestaat.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 18 juni 2008 in zaak nr. 200704619/1), maakt de omstandigheid dat een voorontwerpbestemmingsplan voorhanden is het ook nog niet dat concreet zicht op legalisering bestaat.

Op 23 juli 2012 heeft het college het voorontwerpbestemmingsplan "De Koog" ter inzage gelegd. Nu dit ten tijde van het nemen van het besluit van 20 maart 2012 derhalve nog niet was gebeurd, bestond ook daarom geen concreet zicht op legalisering. Het college heeft dit ten onrechte niet onderkend.

Gelet op het vorenstaande berust het besluit in strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb niet op een juiste motivering.

Het betoog slaagt.

9. [appellant A] en [appellant B] betogen voorts dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat in dit specifieke geval handhavend optreden onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen. Hiertoe voeren zij aan dat het college sinds 2005 het standpunt heeft ingenomen dat ontsluiting van het bedrijventerrein aan de Mienterglop niet is toegestaan, zoals ook volgt uit het bestemmingsplan "De Koog Bedrijventerrein". Daarnaast zijn er mogelijkheden tot ontsluiting van betreffend perceel aan de Ruigendijk, waardoor van onevenredig nadeel bij verwijdering van de uitweg aan de Mienterglop niet kan worden gesproken, aldus [appellant A] en [appellant B].

9.1. Bij besluit van 21 december 2009, waarop het betoog van [appellant A] en [appellant B] ziet, heeft het college een aanvraag van [belanghebbende] om een uitwegvergunning voor een ontsluiting aan de Mienterglop afgewezen. Ter zitting heeft het college echter toegelicht dat dit een andere ontsluiting betrof dan die thans in geding is, zodat dit verder buiten beschouwing dient te blijven.

9.2. Ten tijde van de verlening van de in geding zijnde uitwegvergunning werden ingediende

aanvragen getoetst aan het destijds geldende artikel 2.1.5.3 van de Algemene Plaatselijke Verordening Texel. Het verlenen van een uitwegvergunning bood geen garantie dat volgens het bestemmingsplan van deze vergunning daadwerkelijk gebruik mocht worden gemaakt. Dat de in geding zijnde uitwegvergunning is verleend zonder dat is getoetst of een gebruik ervan in strijd is met het geldende bestemmingsplan, geeft geen aanleiding voor het oordeel dat handhavend optreden ten aanzien van de uitweg zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat daarom daarvan moet worden afgezien. Daaraan doet niet af dat er volgens het college geen grond is aan te nemen dat de aanwezigheid van de uitweg tot verkeerstechnische problemen zou leiden en dat er geen aanwijzingen zijn dat de ingebruikneming van het bedrijfsverzamelgebouw tot een significante toename van de verkeersbelasting heeft geleid. Het college heeft dit ten onrechte niet onderkend. Het besluit berust op dit punt derhalve evenmin op een juiste motivering. Het betoog slaagt.

10. Het beroep gericht tegen het besluit van 20 maart 2012 is gegrond. Dat besluit komt wegens strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb voor vernietiging in aanmerking. Het college dient een nieuw besluit te nemen met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen.

11. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep ongegrond;

II. verklaart het beroep gericht tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Texel van 20 maart 2012, kenmerk 12.UP06452 gegrond;

III. vernietigt dat besluit;

IV. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Texel tot vergoeding van bij [appellant A] en [appellant B] en [appellante C] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 874,00 (zegge: achthonderdvierenzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. P.M.M. de Leeuw-van Zanten, ambtenaar van staat.

w.g. Hoekstra w.g. De Leeuw-van Zanten
lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 28 november 2012

97-741.