

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BY7308
Datum uitspraak	27 december 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 21 november 2006 heeft het college [appellant sub 2] onder oplegging van een dwangsom gelast om de aangebrachte veranderingen aan bedrijfsgebouwen, door het opnieuw indelen van vrijgekomen bebouwing voor opslag, stalling, kantine, kantoor, werkplaats en het aanbrengen van nieuwe toegangsdeuren op het perceel [locatie] te Didam (hierna: het perceel) te verwijderen en de commerciële verhuur van opslagruimte op het perceel te beëindigen en beëindigd te houden.

Volledige tekst

201204502/1/A1.

Datum uitspraak: 27 december 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. het college van burgemeester en wethouders van Montferland,
2. [appellant sub 2], wonend te Didam, gemeente Montferland, appellanten,

tegen de uitspraken van de rechtbank Zutphen van 8 juni 2011 en van 21 maart 2012 in zaak nr. 09/609 in het geding tussen:

[appellant sub 2]

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 21 november 2006 heeft het college [appellant sub 2] onder oplegging van een dwangsom gelast om de aangebrachte veranderingen aan bedrijfsgebouwen, door het opnieuw indelen van vrijgekomen bebouwing voor opslag, stalling, kantine, kantoor, werkplaats en het aanbrengen van nieuwe toegangsdeuren op het perceel [locatie] te Didam (hierna: het perceel) te verwijderen en de commerciële verhuur van opslagruimte op het

perceel te beëindigen en beëindigd te houden.

Bij besluit van 10 maart 2009 heeft het college het door [appellant sub 2] daartegen gemaakte bezwaar, onder aanpassing van de last, opnieuw ongegrond verklaard.

Bij tussenuitspraak van 8 juni 2011 (hierna: de tussenuitspraak) heeft de rechtbank het college in de gelegenheid gesteld om binnen zes weken na verzending van die uitspraak een aan het besluit van 10 maart 2009 klevend gebrek te herstellen met inachtneming van hetgeen in rechtsoverweging 2.7 van de tussenuitspraak is overwogen. Deze uitspraak is aangehecht.

Bij brief van 12 juli 2011 heeft het college de rechtbank medegedeeld dat het besluit van 10 maart 2009 is aangevuld met dien verstande dat een bijlage bij het besluit is gevoegd waarin uitdrukkelijk en gemotiveerd uiteen is gezet dat en waarom handhavend optreden niet in strijd is met het gelijkheidsbeginsel.

Bij einduitspraak van 21 maart 2012 heeft de rechtbank het door [appellant sub 2] ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 10 maart 2009 vernietigd en het college opgedragen met inachtneming van deze uitspraak opnieuw op de bezwaren van [appellant sub 2] te beslissen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen de uitspraken van 8 juni 2011 en 21 maart 2012 hebben het college en [appellant sub 2] hoger beroep ingesteld.

Het college en [appellant sub 2] hebben een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 november 2012, waar het college, vertegenwoordigd door P. Mulder en mr. J. Broekman, beide werkzaam bij de gemeente, en [appellant sub 2], bijgestaan door mr. J.M.M. Kroon, advocaat te Wageningen, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Op het perceel was tot 2003 een varkenshouderij gevestigd. Na beëindiging van dat bedrijf werd de voormalige agrarische bebouwing, die door het college is aangeduid met de letters D tot en met M, omgebouwd tot opslagruimten, kantoor en kantine. De opslagruimten worden hoofdzakelijk verhuurd aan particulieren. Voorts worden enkele opslagruimten ten behoeve van opslag aan bedrijven verhuurd. Tussen partijen is niet in geschil dat de aan de gebouwdelen E, F, H, I, J, K en L aangebrachte bouwkundige aanpassingen na beëindiging van het agrarische bedrijf van [appellant sub 2] zijn uitgevoerd en dat deze wijzigingen ten dienste van commerciële opslag staan.

2. [appellant sub 2] betoogt tevergeefs dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college bevoegd was handhavend op te treden tegen het gebruik van de vrijgekomen agrarische bebouwing, omdat dit gebruik in strijd is met de bestemming. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de Afdeling dit betoog in haar uitspraak van 15 oktober 2008 in zaak nr. 200800516/1 uitdrukkelijk en zonder voorbehoud heeft verworpen en heeft geoordeeld dat het gebruik van de vrijgekomen agrarische gebouwen voor opslag, anders dan ten behoeve van de ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Buitengebied" (hierna: het bestemmingsplan) op het perceel rustende bestemming "Agrarisch gebied", in strijd is met die bestemming, zodat het college bevoegd was daartegen handhavend op te treden. Van de juistheid van dat oordeel moet in het verdere verloop van de procedure worden uitgegaan. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat het gebruik dat van de vrijgekomen agrarische bebouwing wordt gemaakt, ten tijde van het nemen van het besluit van 10 maart

2009 niet was gewijzigd ten opzichte van het gebruik waarover in de uitspraak van 15 oktober 2008 is geoordeeld.

3. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, 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.

4. [appellant sub 2] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de aanpassingen aan de gebouwdelen E, F, H, I, J, K en L niet kunnen worden aangemerkt als veranderingen van niet-ingrijpende aard als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder k, van het Besluit bouwvergunningstvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken (hierna: het Bblb). Daartoe voert hij aan dat op de plaatsen waar door hem dubbele deuren zijn aangebracht, voorheen enkele deuren aanwezig waren, zodat de deuropeningen slechts vergroot zijn met gebruikmaking van de bestaande bouwkundige constructie.

4.1. Ingevolge artikel 3, eerste lid, aanhef en onder k, van het Bblb, zoals dat luidde ten tijde van belang, wordt als bouwen van beperkte betekenis als bedoeld in artikel 43, eerste lid, onderdeel c, van de Woningwet aangemerkt het aanbrengen van een verandering van niet-ingrijpende aard aan een bestaand bouwwerk, mits voldaan wordt aan de volgende kenmerken:

1. de verandering geen betrekking heeft op de draagconstructie van dat bouwwerk,
2. de bebouwde oppervlakte niet wordt uitgebreid, en
3. het bestaande niet-wederrechtelijke gebruik wordt gehandhaafd.

4.2. De veranderingen in de agrarische gebouwen zijn, naar [appellant sub 2] ter zitting heeft verklaard, aangebracht teneinde de, met het bestemmingsplan strijdige, commerciële opslagactiviteiten op het perceel te faciliteren. Daarmee wordt niet voldaan aan de in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder k, onder 3, van het Bblb opgenomen voorwaarde dat het bestaand niet-wederrechtelijke gebruik wordt gehandhaafd. Reeds om die reden bestaat er geen grond voor het oordeel dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de aangebrachte verbouwingen als veranderingen van niet-ingrijpende aard als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder k, van het Bblb zijn aan te merken.

Het betoog faalt.

5. [appellant sub 2] betoogt voorts tevergeefs dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat onvoldoende aannemelijk is dat de dubbele deur in gebouwdeel G al voor 2003 aanwezig was. Nu op de bouwtekening "plattegrond bestaand d.d. 24-05-2005" slechts een enkele deur is ingetekend, heeft de rechtbank terecht aannemelijk geacht dat indertijd bouwvergunning is verleend voor een enkele en niet voor een dubbele deur.

6. [appellant sub 2] betoogt evenzeer tevergeefs dat de rechtbank niet heeft onderkend dat concreet zicht op legalisering bestond, omdat het nieuwe bestemmingsplan "Buitengebied" het huidige gebruik van het perceel voor opslagactiviteiten toestaat. Het nieuwe bestemmingsplan Buitengebied is op 29 september 2011 vastgesteld. Ten tijde van het nemen van het besluit van 10 maart 2009 was een ontwerp van dit nieuwe bestemmingsplan nog niet ter inzage gelegd, zodat de rechtbank reeds om die reden terecht heeft overwogen

dat op dat moment geen concreet zicht op legalisering bestond.

7. [appellant sub 2] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de door hem aangebrachte verbouwingen uitvoerig zijn besproken met ambtenaren van de gemeente en dat hij van zijn activiteiten een melding als bedoeld in het Besluit opslag- en transportbedrijven milieubeheer heeft gedaan, welke melding door het college is geaccepteerd. Hieraan kon het gerechtvaardigd vertrouwen worden ontleend dat de opslagactiviteiten op het perceel waren toegestaan en dat het college daartegen niet handhavend zou optreden, aldus [appellant sub 2].

7.1. [appellant sub 2] heeft niet aannemelijk gemaakt dat toezeggingen zijn gedaan door of namens het college waaraan hij het in rechte te honoreren vertrouwen mocht ontleenen dat niet handhavend zou worden opgetreden tegen de opslagactiviteiten op het perceel. De stelling dat hij over de verbouwingen heeft gesproken met ambtenaren van de gemeente is daarvoor onvoldoende. Ook aan het doen van een melding op grond van het Besluit opslag- en transportbedrijven milieubeheer kan niet het gerechtvaardigde vertrouwen worden ontleend dat het college van handhavend optreden zou afzien, nu die melding niet tot doel heeft om bouwwerken die op grond van de Woningwet illegaal zijn te legaliseren. De rechtbank heeft terecht geen grond gezien voor het oordeel dat handhavend optreden in strijd is met het vertrouwensbeginsel.

Het betoog faalt.

8. [appellant sub 2] betoogt tevergeefs dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de gevallen met nummers 8 tot en met 21 en 38 van de door hem bij brief van 9 februari 2007 overgelegde lijst niet als gelijke gevallen kunnen worden aangemerkt. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de omstandigheid dat op deze percelen een ander planologisch regime van toepassing is, voldoende is voor het oordeel dat geen sprake is van gelijke of gelijk te stellen gevallen.

9. Het college betoogt terecht dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat onvoldoende is gemotiveerd waarom de gevallen met nummers 2, 4, 5, 22 tot en met 24, 26, 29, 31, 33 tot en met 37, 39, 40 en 44 tot en met 47 van de hierboven onder 8. bedoelde lijst niet als gelijke gevallen kunnen worden aangemerkt, omdat, volgens de rechtbank, sprake is van andere bestemmingen waar illegale opslag plaatsvindt. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 1 juni 2011 in zaak nr. 201009743/1/H1), is de omstandigheid dat op een perceel een andere bestemming rust voldoende voor het oordeel dat een beroep op het gelijkheidsbeginsel niet kan slagen. De rechtbank heeft ten onrechte geoordeeld dat het college niet met dat verweer mocht volstaan. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat het, blijkens de door het college op 12 juli 2011 overgelegde lijst met daarin een reactie op de door [appellant sub 2] genoemde gevallen, anders dan de rechtbank heeft overwogen, niet in alle hierboven vermelde gevallen gaat om opslagactiviteiten, maar ook om andere met het bestemmingsplan strijdige activiteiten.

Het college voert evenzeer terecht aan dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd dat de gevallen met nummers 32 en 43 niet vergelijkbaar zijn. Het college heeft ter zitting onweersproken gesteld dat in het geval van nummer 32, naast opslag ten behoeve van het aldaar gevestigde agrarische bedrijf, kleinschalige niet-commerciële opslag van twee caravans plaatsvindt, zodat geen overtreding van het bestemmingsplan plaatsvindt. In het geval met nummer 43 is de overtreding inmiddels beëindigd. Bovendien vinden op het perceel van [appellant sub 2] grootschalige opslagactiviteiten plaats, terwijl in de andere door [appellant sub 2] genoemde gevallen

waarin opslag plaatsvindt dit kleinschalige opslag betreft. Temeer nu door een derde is verzocht om jegens [appellant sub 2] handhavend op te treden, heeft het college daarom prioriteit kunnen geven aan handhavend optreden jegens [appellant sub 2]. De rechtbank heeft dat niet onderkend.

Het betoog slaagt.

10. Ook anderszins is niet gebleken dat zich bijzondere omstandigheden voordoen die zich tegen handhavend optreden verzetten. Het betoog van [appellant sub 2] dat het college niet inzichtelijk heeft gemaakt waarom het belang bij verwijdering van de aangebrachte verbouwingen zwaarder weegt dan de nadelen die [appellant sub 2] zal ondervinden van verwijdering daarvan, is voor dat oordeel onvoldoende. Dat alle aangebrachte verbouwingen, naar [appellant sub 2] stelt, gelegaliseerd moeten worden wanneer het perceel weer agrarisch gebruikt zou gaan worden en de buurman die verzocht heeft om handhavend optreden, naar [appellant sub 2] eveneens stelt, geen rechtens te respecteren belang bij zijn verzoek heeft, is voor dat oordeel evenmin voldoende.

11. Het hoger beroep van [appellant sub 2] is ongegrond. Het hoger beroep van het college is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd, voor zover de rechtbank heeft geoordeeld dat het besluit van 10 maart 2009 in strijd is met artikel 7:12 van de Algemene wet bestuursrecht. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling, gelet op hetgeen hiervoor onder 9. is overwogen, het beroep van [appellant sub 2] tegen het besluit van 10 maart 2009 alsnog ongegrond verklaren.

12. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep van [appellant sub 2] ongegrond;

II. verklaart het hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Montferland gegrond;

III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Zutphen van 21 maart 2012 in zaak nr. 09/609, voor zover de rechtbank heeft geoordeeld dat het besluit van 10 maart 2009 in strijd is met artikel 7:12 van de Algemene wet bestuursrecht;

IV. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillesen, voorzitter, en mr. M.W.L. Simons-Vinckx en mr. G.M.H. Hoogvliet, leden, in tegenwoordigheid van mr. D.A.B. Montagne, ambtenaar van staat.

w.g. Van der Beek-Gillesen w.g. Montagne
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 27 december 2012

374-724.