

|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ECLI             | ECLI:NL:RVS:2015:1271                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Datum uitspraak  | 22 april 2015                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Inhoudsindicatie | Bij besluit van 10 december 2012 heeft het college [appellant], onder verwijzing naar zijn brief van 4 oktober 2012, op straffe van een dwangsom van € 5.000,00 ineens gelast de tenten op het perceel [locatie] te Groede (hierna: het perceel) te verwijderen en verwijderd te houden en op straffe van een dwangsom van € 6.000,00 ineens gelast het organiseren van huskyexpedities vanaf het perceel te staken en gestaakt te houden. |

## Volledige tekst

201407512/1/A1.

Datum uitspraak: 22 april 2015

## AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Groede, gemeente Sluis,  
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 22 juli 2014 in zaak nr.  
13/4154 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Sluis.

## Procesverloop

Bij besluit van 10 december 2012 heeft het college [appellant], onder verwijzing naar zijn brief van 4 oktober 2012, op straffe van een dwangsom van € 5.000,00 ineens gelast de tenten op het perceel [locatie] te Groede (hierna: het perceel) te verwijderen en verwijderd te houden en op straffe van een dwangsom van € 6.000,00 ineens gelast het organiseren van huskyexpedities vanaf het perceel te staken en gestaakt te houden.

Bij besluit van 22 maart 2013 heeft het college besloten tot invordering van een dwangsom van € 6.000,00.

Bij besluit van 14 juni 2013 heeft het college het door [appellant] tegen het besluit van 10 december 2012 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en dat besluit in stand gelaten.

Bij besluit van 24 augustus 2013 heeft het college het door [appellant] tegen het besluit van 22 maart 2013 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en dat besluit herroepen.

Bij uitspraak van 22 juli 2014 heeft de rechtbank het door [appellant] tegen het besluit van 14 juni 2013 ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Bij besluit van 5 november 2014 heeft het college besloten tot invordering van een dwangsom van € 6.000,00.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 maart 2015, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. R. Wouters, advocaat te Middelburg, en het college, vertegenwoordigd door M.A.C. Laros, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

#### Overwegingen

1. [appellant] is huurder van het perceel, vanaf waar hij huskyexpedities organiseert.

2. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college bevoegd was handhavend op te treden tegen de aanwezigheid van de tenten op het perceel, nu hij deze tenten voor het opleggen van de last reeds had verwijderd. Voorts stelt [appellant] zich op het standpunt dat hij inmiddels op de hoogte is van de ter plaatse geldende wet- en regelgeving en hij de tenten daarom niet zal terugplaatsen, zodat het college niet hoefde over te gaan tot het opleggen van een last onder dwangsom strekkende tot het verwijderd houden van de tenten op het perceel.

2.1. [appellant] betoogt terecht dat de rechtbank niet heeft onderkend dat ten tijde van het opleggen van de last onder dwangsom de tenten, zoals door het college ook is erkend, reeds waren verwijderd. Het college was derhalve in zoverre niet bevoegd handhavend op te treden.

Het betoog slaagt in zoverre.

2.2. Dat [appellant], zoals hij betoogt, inmiddels op de hoogte is van de ter plaatse geldende wet- en regelgeving en hij de tenten daarom niet zal terugplaatsen, is geen reden voor het oordeel dat het college niet bevoegd was een last op te leggen, strekkende tot het verwijderd houden van de tenten op het perceel. Aangezien de tenten relatief makkelijk zijn terug te plaatsen, dient de last, voor zover die ziet op het verwijderd houden van de tenten en zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, een doel, namelijk dat de overtreding beëindigd blijft.

Het betoog faalt voor het overige.

3. [appellant] betoogt voorts dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college niet bevoegd was handhavend op te treden tegen het gebruik van het perceel voor het organiseren van huskyexpedities. Daartoe voert hij aan dat de huskyexpedities niet op het perceel plaatsvinden, maar op de openbare weg, zodat het gebruik van het perceel niet in strijd is met het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Buitengebied" (hierna: het

bestemmingsplan). Volgens hem is het houden van husky's op het perceel ingevolge artikel 8, eerste lid, aanhef en onder b, i en j, en vierde lid, aanhef en onder q, van de planregels toegestaan.

3.1. Ingevolge het bestemmingsplan rust op het perceel de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschapswaarden".

Ingevolge artikel 8, eerste lid, van de planregels zijn de voor "Agrarisch met waarden - Landschapswaarden" aangewezen gronden bestemd voor:

- a. de uitoefening van grondgebonden agrarische bedrijven;
- b. behoud, versterking en ontwikkeling van aanwezige landschaps- en cultuurhistorische waarden;

(...)

- i. niet-grondgebonden agrarische neventakken en aquacultuur;

- j. aan de bestemming ondergeschikte extensieve dagrecreatie met bijbehorende kleinschalige recreatieve voorzieningen;

(...).

Ingevolge het vierde lid, aanhef en onder q, geldt met betrekking tot het gebruik van gronden en bouwwerken de regel dat het uitoefenen van een aan - huis - gebonden beroep of kleinschalige bedrijfsmatige activiteiten met een oppervlak van meer dan 50 m<sup>2</sup> per agrarische bedrijfswoning niet is toegestaan.

3.2. De rechtbank heeft terecht overwogen dat onder het organiseren van huskyexpedities dient te worden verstaan het geheel van activiteiten van het organiseren van huskytochten, zoals het ontvangen van gasten, de voorbereidingen, de opslag van vervoermiddelen en het vertrek van de huskyexpedities vanaf het perceel. Anders dan [appellant] betoogt, valt niet in te zien dat het voor [appellant] zonder specificering van de activiteiten niet duidelijk was wat van hem werd verwacht.

3.3. Artikel 8, eerste lid, onder b, i en j, en vierde lid, onder q, bieden, anders dan [appellant] betoogt, geen grond voor het oordeel dat het bestemmingsplan het organiseren van huskyexpedities toestaat. Hierbij wordt allereerst in aanmerking genomen dat de last onder dwangsom niet ziet op het houden van honden op het perceel, maar op het organiseren van huskyexpedities. Voorts valt niet in te zien waarom de hiervoor genoemde activiteiten betrekking hebben op het behoud, de versterking en ontwikkeling van aanwezige landschaps- en cultuurhistorische waarden, als bedoeld in artikel 8.1, eerste lid, onder b, van de planregels of op niet-grondgebonden agrarische neventakken en aquacultuur, als bedoeld onder i van dit lid. Het organiseren betreft daarnaast geen aan de bestemming ondergeschikte extensieve dagrecreatie met bijbehorende kleinschalige recreatieve voorzieningen, nu, zoals ter zitting door [appellant] is bevestigd, op het perceel uitsluitend huskyexpedities worden georganiseerd en het perceel niet anderszins overeenkomstig de agrarische bestemming wordt gebruikt. Dat gebruik is om die reden eveneens ingevolge artikel 8, vierde lid, onder q, van de planregels niet toegestaan. Nu het organiseren van huskyexpedities ook anderszins niet valt onder de bestemmingsomschrijving als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de planregels, heeft de rechtbank terecht overwogen dat het college bevoegd was handhavend op te treden tegen het organiseren van huskyexpedities op het perceel. Dat de huskyexpedities op de openbare weg plaatsvinden, is geen grond voor het oordeel dat het college niet bevoegd was handhavend op te treden. Het college treedt

immers niet op tegen het houden van tochten op de openbare weg, maar tegen het organiseren van de tochten vanaf het perceel.  
Het betoog faalt.

4. De conclusie is dat is gehandeld in strijd met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, zodat het college terzake handhavend kon optreden.

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 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.

5. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat zijn belang bij het voortbestaan van het organiseren van huskyexpedities zwaarder weegt dan het algemeen belang bij handhaving van het bestemmingsplan. Daartoe voert hij aan dat het beëindigen van het organiseren van huskyexpedities zal leiden tot een faillissement.

5.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 14 januari 2015 in zaak nr. 201401826/1/A1), biedt de omstandigheid dat handhavend optreden mogelijk ernstige financiële gevolgen heeft voor degene ten laste van wie wordt gehandhaafd, geen grond voor het oordeel dat dit optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat het bestuursorgaan daarvan om die reden behoorde af te zien. De rechtbank is derhalve terecht tot het oordeel gekomen dat het college om deze reden niet van handhavend optreden had moeten afzien.

Het betoog faalt.

6. Ter zitting heeft [appellant] zijn hogerberoepsgronden dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college niet in strijd met het vertrouwensbeginsel heeft gehandeld en dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de dwangsom die is opgelegd in verband met het organiseren van huskyexpedities op het perceel, te hoog is, ingetrokken.

7. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van [appellant] tegen het besluit van 14 juni 2013 gegrond verklaren en dat besluit vernietigen, voor zover daarbij de last, strekkende tot het verwijderen van de tenten op het perceel in stand is gelaten. De Afdeling ziet aanleiding om zelf in de zaak te voorzien door het besluit van 10 december 2012 te herroepen, voor zover daarbij [appellant] is gelast de tenten op het perceel te verwijderen, en te bepalen dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het besluit van 14 juni 2013.

8. Ingevolge artikel 5:39, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht heeft het bezwaar, beroep of hoger beroep tegen de last onder dwangsom mede betrekking op een beschikking die strekt tot invordering van de dwangsom, voor zover de belanghebbende deze beschikking betwist.

Bij besluit van 5 november 2014 heeft het college besloten tot invordering van een verbeurde dwangsom van € 6.000,00 wegens het gebruik van het perceel voor het organiseren van

huskyexpedities op 21 maart 2014. Hiertegen heeft [appellant] bezwaar gemaakt.

9. [appellant] betoogt dat het college niet bevoegd was tot invordering van een dwangsom van € 6.000,00. Daartoe voert hij aan dat inmiddels op het perceel geen huskyexpedities meer plaatsvinden, er geen administratie meer plaatsvindt en er geen gasten meer worden ontvangen.

9.1. Het college heeft bij besluit van 22 maart 2013 besloten tot invordering van een dwangsom van € 6.000,00, omdat het had geconstateerd dat na de begunstigingstermijn, die verstreek op 24 december 2012, nog huskyexpedities werden georganiseerd vanaf het perceel. Op 6 mei 2013 is het college overgegaan tot verlenging van de begunstigingstermijn tot zes maanden nadat op het bezwaar, gericht tegen het besluit van 10 december 2012, is beslist. Vervolgens heeft het college bij besluit van 24 augustus 2013 het bezwaar van [appellant], gericht tegen het besluit van 22 maart 2013, ongegrond verklaard en dat besluit herroepen. Bij besluit van 5 november 2014 is het college overgegaan tot invordering van een dwangsom van € 6.000,00, omdat zes maanden na 14 juni 2013 is geconstateerd dat nog steeds huskyexpedities werden georganiseerd vanaf het perceel.

9.2. Het college is overgegaan tot verlenging van de in het besluit van 10 december 2012 gestelde begunstigingstermijn nadat deze reeds was verstreken en van rechtswege een dwangsom ineens van € 6.000,00 was verbeurd. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 16 april 2014 in zaak nr. 201306883/1/A1), kan een verstreken begunstigingstermijn niet worden verlengd. Dat betekent dat de begunstigingstermijn verstreek op 24 december 2012, zodat met de niet betwiste constatering dat op 11 januari 2013 vanaf het perceel een huskyexpeditie werd georganiseerd, van rechtswege een dwangsom van € 6.000,00 ineens is verbeurd. Nu het college aan [appellant] een dwangsom ineens heeft opgelegd, was op 21 maart 2014, de dag waarop wederom is geconstateerd dat vanaf het perceel een huskyexpeditie werd georganiseerd, niet opnieuw een dwangsom van rechtswege verbeurd. Het college was derhalve niet bevoegd bij besluit van 5 november 2014 tot invordering van die dwangsom over te gaan.

Het betoog slaagt.

10. Het beroep tegen het besluit van 5 november 2014 is gegrond. Dat besluit dient te worden vernietigd.

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:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 22 juli 2014 in zaak nr. 13/4154;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Sluis van 14 juni 2013, kenmerk HOW/U/2013 9015, voor zover daarbij de last, strekkende tot het verwijderen van de tenten op het perceel in stand is gelaten;

V. herroept het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Sluis van 10

december 2012, kenmerk HOW/U/2012 22229, voor zover daarbij [appellant] op straffe van een dwangsom is gelast de tenten op het perceel te verwijderen;

VI. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het besluit van 14 juni 2013;

VII. verklaart het beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Sluis van 5 november 2014, kenmerk HOW/U/2014 15843, gegrond;

VIII. vernietigt dat besluit;

IX. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Sluis tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het bezwaar, beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 3.430,00 (zegge: vierendertighonderddertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

X. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Sluis aan [appellant] het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 406,00 (zegge: vierhonderdzes euro) voor de behandeling van het beroep en hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J. Kramer, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M.A. Graaff-Haasnoot, griffier.

w.g. Kramer w.g. Graaff-Haasnoot  
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 22 april 2015

414-776.