

ECLI

ECLI:NL:RVS:2023:2947

Datum uitspraak

2 augustus 2023

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 10 juli 2018 heeft het college van burgemeester en wethouders van Terneuzen aan Oostappen een last onder dwangsom opgelegd om het gebruik van recreatiewoningen voor de huisvesting van arbeidsmigranten op het vakantiepark Marina Beach in Hoek te beëindigen en beëindigd te houden. Habitoflex B.V. is een onderneming die huisvesting aan arbeidsmigranten en expats biedt op vakantiepark Marina Beach. Het vakantiepark wordt geëxploiteerd door Oostappen Marina Beach B.V. Oostappen Groep B.V. is enig aandeelhouder en bestuurder van beide ondernemingen. Volgens het college worden op het park arbeidsmigranten gehuisvest in recreatiewoningen en in permanente kampeermiddelen. Deze feiten en omstandigheden leveren volgens het college een overtreding op van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en het bestemmingsplan "Recreatiepark Braakmankreek". Bij besluit van 10 juli 2018 heeft het college daarom aan Oostappen een last onder dwangsom opgelegd. Oostappen is hiertegen in beroep gekomen. De rechtbank heeft op 9 april 2021 uitspraak gedaan. Oostappen is het niet eens met die uitspraak.

Volledige tekst

202103324/1/R1.

Datum uitspraak: 2 augustus 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

Oostappen Groep B.V. en Habitoflex B.V. (hierna tezamen en in enkelvoud: Oostappen),
gevestigd te Asten,
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland–West–Brabant van 9 april 2021 in zaken nrs.
19/689, 19/690, 16/692 en 19/693 in het geding tussen:

Oostappen

en

het college van burgemeester en wethouders van Terneuzen.

Procesverloop

Bij besluit van 10 juli 2018 heeft het college aan Oostappen een last onder dwangsom opgelegd om het gebruik van recreatiewoningen voor de huisvesting van arbeidsmigranten op het vakantiepark Marina Beach in Hoek te beëindigen en beëindigd te houden.

Bij besluit van 12 september 2018 heeft het college het verzoek van Oostappen om de begunstigingstermijn te verlengen, afgewezen.

Bij afzonderlijke besluiten van 18 december 2018 (hierna: het besluit I) heeft het college het door Oostappen tegen het besluit van 10 juli 2018 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij afzonderlijke besluiten van 18 december 2018 (hierna: het besluit II) heeft het college het door Oostappen tegen het besluit van 12 september 2018 gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 9 april 2021 heeft de rechtbank het door Oostappen tegen besluit I ingestelde beroep ongegrond verklaard. De rechtbank heeft het door Oostappen tegen besluit II ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd, het tegen het besluit van 12 september 2018 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en bepaald dat haar uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft Oostappen hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Oostappen heeft een nader stuk ingediend.

Bij besluit van 25 januari 2022 heeft het college bepaald dat wordt overgegaan tot invordering van de volgens het college verbeurde dwangsom ter grootte van € 100.000,00.

De Afdeling heeft de zaak op zitting behandeld op 21 februari 2022, waar Oostappen, vertegenwoordigd door mr. R.M.A. Lensen, advocaat te Terneuzen, en het college, vertegenwoordigd door mr. A Schreijenbergh, advocaat te Middelburg, en L.M.F. van Damme-Braem en N.E.M. van Hurck, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Habitoflex B.V. is een onderneming die huisvesting aan arbeidsmigranten en expats biedt op vakantiepark Marina Beach. Het vakantiepark wordt geëxploiteerd door Oostappen Marina Beach B.V. Oostappen Groep B.V. is enig aandeelhouder en bestuurder van beide ondernemingen.

Volgens het college worden op het park arbeidsmigranten gehuisvest in recreatiewoningen en in permanente kampeermiddelen. Deze feiten en omstandigheden leveren volgens het college een overtreding op van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo), gelezen in samenhang met de artikelen 6 en 6.5.1, aanhef en onder e, van het bestemmingsplan "Recreatiepark Braakmankreek" (hierna: het bestemmingsplan). Bij besluit van 10 juli 2018 heeft het college daarom aan Oostappen een last onder dwangsom opgelegd.

Oostappen is hiertegen in beroep gekomen. De rechtbank heeft op 9 april 2021 uitspraak gedaan. Oostappen is het niet eens met die uitspraak. Zij betoogt onder meer dat de inhoud en de toepassing van het bestemmingsplan in strijd is met, onder meer, de Dienstenrichtlijn, dat het college onvoldoende heeft aangetoond dat sprake is van een overtreding en haar in het verlengde hiervan ten onrechte heeft aangemerkt als overtreder. Verder betoogt zij dat het college niet handhavend had mogen optreden, omdat zich meerdere uitzonderingen op de beginselplicht tot handhaving voordeden.

2. De relevante regelgeving is als bijlage bij deze uitspraak gevoegd. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Het hoger beroep

3. In het bestemmingsplan is aan de percelen de bestemming 'Recreatie' toegekend met de aanduidingen 'recreatiewoning'. Op grond van de planregels mogen deze gronden alleen gebruikt worden voor recreatieve voorzieningen. Het gebruiken of laten gebruiken van de recreatiewoningen ten behoeve van de huisvesting van arbeidsmigranten is volgens het college niet in overeenstemming met artikel 6.5.1, aanhef en onder e, van het plan.

Het college baseert de last onder dwangsom op verschillende controlerapporten van toezichthouders die, laatstelijk op 21 juni 2018, een controle hebben uitgevoerd op het vakantiepark. Uit die rapporten blijkt volgens het college dat Oostappen arbeidsmigranten heeft gehuisvest in recreatiewoningen en permanente kampeermiddelen op het vakantiepark. Dat het om arbeidsmigranten ging is vastgesteld op basis van vragenformulieren die de bewoners van de gecontroleerde recreatiewoningen hebben ingevuld. De aangetroffen bewoners zijn onder meer gevraagd naar hun werkgever en hun hoofdverblijf.

4. Oostappen betoogt dat de rechtbank de planregel waar de besluiten (mede) op gebaseerd zijn, ten onrechte niet onverbindend heeft verklaard wegens strijd met het Europees recht, in het bijzonder de Dienstenrichtlijn en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: het VWEU). Verder is de planregel volgens haar strijdig met de Algemene wet gelijke behandeling (hierna: de Awgb), in het bijzonder de artikelen 5, 6 en 7. Op de zitting heeft Oostappen hieraan toegevoegd dat ook sprake is van strijd met de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: de AVG) en Richtlijn 2004/38/EG (PB 2004 L 158; hierna: de Verblijfsrichtlijn).

Oostappen voert ter onderbouwing aan dat de rechtbank een te strenge toets hanteert door te overwegen dat de toegang tot de Nederlandse arbeids- of dienstenmarkt niet direct wordt beperkt als gevolg van de planregels die bepalen dat het vakantiepark alleen voor recreatie gebruikt mag worden. Verder voert zij aan dat het college discriminatoir handelt, omdat anderen dan arbeidsmigranten wel permanent mogen wonen op het vakantiepark. Dit leidt ertoe dat het vrij verkeer van diensten en het vrij verkeer van werknemers binnen de EU wordt verhinderd of beperkt. Oostappen voert in dit verband verder aan dat de rechtbank ten

onrechte genoeg heeft genomen met de ongemotiveerde en niet onderbouwde stelling van het college dat geen sprake is van discriminatie omdat het ook handhavend zou optreden tegen personen met een Nederlandse nationaliteit die geen recreant zijn.

5. De Afdeling stelt vast dat het verhuren van recreatiewoningen een dienst is in de zin van de Dienstenrichtlijn en dat Oostappen daarom kan worden aangemerkt als dienstverrichter in de zin van de Dienstenrichtlijn.

5.1. De Afdeling verwijst voor haar oordeel over de hier besproken hogerberoepsgrond mede naar haar uitspraak van vandaag, [ECLI:NL:RVS:2023:2834](#).

De Dienstenrichtlijn is van toepassing op eisen die specifiek de toegang tot of uitoefening van een dienstenactiviteit regelen, of daarop specifiek van invloed zijn (overweging 9 van de preambule van de Dienstenrichtlijn). Het kan daarbij gaan om eisen die expliciet gericht zijn tot dienstverrichters (zie het arrest van het Hof van Justitie van 30 januari 2018, Visser Vastgoed, EU:C:2018:44, punt 124), of om eisen die weliswaar gericht zijn tot iedereen, maar die, gelet op hun effecten, specifiek van invloed zijn op de toegang tot of uitoefening van een dienstenactiviteit (zie de uitspraak van de Afdeling van 9 januari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:35](#) ('Riksha'), overweging 5.6).

5.2. Ook gebruiksverboden kunnen als eis worden aangemerkt. Voor de vraag of daarop de Dienstenrichtlijn van toepassing is, geldt hetzelfde toetsingskader als hierboven in overweging 5.1. is weergegeven, namelijk of de bestreden planregeling specifiek de toegang tot of uitoefening van een dienstenactiviteit regelt, of daarop specifiek van invloed is. Wanneer een gebruiksverbod specifiek op een dienstenactiviteit ziet, zoals bijvoorbeeld een verbod om bouwwerken en gronden te gebruiken ten behoeve van een toeristenwinkel of toeristische dienstverlening, dan is het verbod expliciet gericht tot dienstverrichters en valt het binnen de werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn (zie de uitspraak van de Afdeling van 15 april 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1075](#), overweging 7.3).

5.3. De Afdeling is van oordeel dat het gebruiksverbod van artikel 6.5.1, aanhef en onder e, een eis is waarop de Dienstenrichtlijn van toepassing is. De bestreden planregel regelt immers specifiek de uitoefening van een dienstenactiviteit, omdat de dienstverrichter arbeidsmigranten niet mag huisvesten. Dit betekent dat de planregel moet voldoen aan de vereisten die in artikel 15 van de Dienstenrichtlijn staan genoemd.

De planregel is gericht op de dienstverrichter en maakt wat deze dienstverrichter betreft, geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit. De eis is daarom niet in strijd met het discriminatieverbod in artikel 15 van de Dienstenrichtlijn. Niettemin moeten eisen die aan dienstverrichters gesteld worden en die niet op voorhand verboden zijn, in overeenstemming met artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn gerechtvaardigd worden. Dit houdt in dat een eis een dwingende reden van algemeen belang moet dienen en evenredig moet zijn, dat wil zeggen, ten opzichte van dat belang geschikt moet zijn, niet verder gaan dan noodzakelijk, en niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt.

5.4. De Afdeling heeft eerder overwogen dat, gelet op de appellabiliteit van het bestemmingsplan en de rechtszekerheid en belangen van derden, het gerechtvaardigd is dat de bestuursrechter bij beroepen tegen besluiten over omgevingsvergunningen en over handhaving, de verbindendheid van bestemmingsplanregels slechts exceptief toetst op de wijze zoals weergegeven in onder meer haar uitspraak van 19 februari 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:520](#), te weten, dat een planregel alleen evident in strijd met hoger recht is als de rechter zonder nader onderzoek kan vaststellen dat zich strijd met die hogere rechtsnorm voordoet.

5.5. De Afdeling is van oordeel dat de raad de last onder dwangsom (het middel) nodig heeft mogen achten om een dwingende reden van algemeen belang. Hierbij is in de eerste plaats van belang dat het doel van de dwangsom is dat wordt voorkomen dat de voor recreatie bestemde gronden worden gebruikt voor permanente bewoning. In dit verband is van belang dat Oostappen, ook na het voornemen tot het opleggen van de last onder dwangsom, nieuwe arbeidsmigranten heeft gehuisvest op het park en dat er daarover ook klachten binnen zijn gekomen.

De Afdeling is echter ook van oordeel dat een dergelijke bepaling, waarin arbeidsmigranten volledig worden uitgesloten van het gebruik van recreatiewoningen voor huisvesting, niet evenredig is ten opzichte van het algemene belang dat wordt gediend met deze planregel. Het college heeft in zijn verweerschrift noch op de zitting kunnen onderbouwen dat een minder vergaand of minder beperkend alternatief niet het gewenste resultaat zou opleveren. Gelet hierop komt de Afdeling tot de conclusie dat de planregel evident in strijd is met artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn. Daarom verklaart de Afdeling artikel 6.5.1, aanhef en onder e, van de planregels onverbindend.

5.6. Het oordeel van de Afdeling onder 5.5. betekent niet dat het besluit van 10 juli 2018 vernietigd moet worden. Het college heeft immers terecht betoogd dat het onverbindend verklaren van artikel 6.5.1, aanhef en onder e, van de planregels niet zal leiden tot een andere uitkomst, omdat ook op grond van artikel 6.1 van de planregels permanente bewoning van de recreatiewoningen niet is toegestaan. Artikel 6.1 van de planregels bepaalt immers, voor zover nu van belang, dat de voor recreatie aangewezen gronden bestemd zijn voor recreatieve voorzieningen in de vorm van recreatiewoningen ter plaatse van de aanduiding 'recreatiewoning'. De Afdeling is van oordeel dat huisvesting van arbeidsmigranten, in de zin van (semi)permanente bewoning van de recreatiewoningen, niet kan worden aangemerkt als een tijdelijk recreatief verblijf, gericht op ontspanning of vrijetijdsbesteding.

5.7. Zoals de rechtbank in dit verband terecht heeft overwogen, valt de aanwijzing van gronden met de bestemming "Recreatie" en de doeleindenomschrijving in artikel 6.1 van de planregels en de daarop gebaseerde last onder dwangsom, niet onder de werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn. De richtlijn is namelijk niet van toepassing op eisen die op iedereen zonder onderscheid van toepassing zijn, dat wil zeggen zowel op dienstverrichters als op niet-dienstverrichters ('particulieren'). Omdat zulke eisen op dezelfde wijze in acht moeten worden genomen door dienstverrichters en personen die handelen als particulier, vormen zij geen beperking van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en van het vrije verkeer van diensten tussen de lidstaten (vergelijk het arrest van het Hof van Justitie van 30 januari 2018, Visser Vastgoed, EU:C:2018:44, punt 123).

5.8. Voor de artikelen 45 en 56 van het VWEU geldt het volgende. Zoals blijkt uit wat de Afdeling hiervoor onder 5.4. heeft overwogen, is de toets die de Afdeling in deze zaak verricht een exceptieve toetsing. Het gaat om de vraag of evident sprake is van strijd met vrij verkeer van diensten en/of werknemers.

5.9. Oostappen heeft betoogd dat het college een verboden onderscheid maakt naar nationaliteit en dat dit in strijd is met de artikelen 45 en 56 van het VWEU en met bepalingen uit de Awgb. De Afdeling heeft hiervoor onder 5.3 echter overwogen dat de onverbindend verklaarde planregel (6.5.1., aanhef en onder e), wat de dienstverrichter betreft, geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit maakt. Dit geldt ook voor artikel 6.1 van de planregels. Volgens het bestemmingplan mogen de voor recreatie aangewezen gronden niet worden gebruikt voor permanente bewoning. Dit geldt niet alleen voor arbeidsmigranten,

maar ook voor Nederlanders. De Afdeling is daarom, net de rechtbank, van oordeel dat niet gebleken is van discriminatoir onderscheid tussen personen met een Nederlandse en niet-Nederlandse nationaliteit ten aanzien van het verblijf van die personen in Nederland voor het verrichten van werkzaamheden of diensten. De Afdeling neemt bij haar oordeel verder in aanmerking dat het college heeft toegelicht dat het hem niet gaat om het verblijf van de arbeidsmigranten als zodanig, maar om de vorm van het verblijf, te weten, permanente bewoning op het recreatiepark. Het college heeft uitdrukkelijk gezegd dat het optreedt tegen alle vormen van permanente bewoning, ongeacht de nationaliteit van de personen.

Oostappen heeft haar stelling dat niet handhavend wordt opgetreden tegen personen met een Nederlandse nationaliteit die op het park verblijven om in de regio arbeid en diensten te verrichten, niet onderbouwd. Oostappen heeft er in dit verband op gewezen dat het college in verschillende gevallen permanente bewoning heeft toegestaan. Uit de overgelegde besluiten van het college blijkt echter dat het daarbij ging om een specifieke groep personen die op 1 januari 2013 in de Basisregistratie personen stonden ingeschreven op het adres van hun recreatiewoning en daarmee onder het persoonsgebonden overgangsrecht vielen.

Daarmee is geen sprake van gelijke gevallen.

5.10. Het betoog van Oostappen slaagt niet.

5.11. Op de zitting bij de Afdeling heeft Oostappen verder betoogd dat ook sprake is van strijd met de Verblijfsrichtlijn en de AVG. De Afdeling overweegt daarover het volgende. Oostappen heeft deze grond voor het eerst aangevoerd tijdens de zitting bij de Afdeling. Behalve in geschillen waarin de wet het niet toestaat, kunnen ook na afloop van de beroepstermijn en, als die termijn is gegeven, na de termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), nieuwe gronden worden ingediend. Deze mogelijkheid wordt begrensd door de goede procesorde. De goede procesorde laat het indienen van een nieuwe beroepsgrond niet toe als andere partijen daar onvoldoende op kunnen reageren of wanneer de goede voortgang van de procedure daardoor op andere wijze wordt belemmerd. Er is naar het oordeel van de Afdeling voor het college onvoldoende gelegenheid geweest om op deze nieuwe grond te reageren. Het college heeft dit tijdens de zitting ook uitdrukkelijk naar voren gebracht. Ook is niet gebleken dat Oostappen deze hogerberoepsgrond niet eerder naar voren heeft kunnen brengen. Dit betoog moet daarom buiten beschouwing blijven wegens strijd met de goede procesorde.

6. Oostappen betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de op het park aangetroffen personen arbeidsmigranten waren en dat dit is vastgesteld door middel van vragenlijsten die de bewoners van recreatiewoningen hebben ingevuld. De rechtbank is volgens Oostappen dan ook ten onrechte tot de conclusie gekomen dat het college heeft aangetoond dat sprake is van een overtreding, omdat is gehandeld in strijd met het bestemmingsplan.

6.1. Gelet op wat de Afdeling hiervoor onder 5.5 en 5.6 heeft overwogen, is de hoedanigheid van de aangetroffen personen (wel of geen arbeidsmigrant) niet van belang. Van belang is de vraag of sprake is van (semi)permanente bewoning van de recreatiewoningen die niet aangemerkt kan worden als tijdelijk recreatief verblijf, gericht op ontspanning of vrijetijdsbesteding. De rechtbank heeft op goede gronden overwogen dat het college heeft aangetoond dat Oostappen in strijd met artikel 6.1 van de planregels heeft gehandeld. Uit de rapporten van toezichthouders van de gemeente Terneuzen over controles, laatstelijk op 21 juni 2018, blijkt dat een deel van het vakantiepark in strijd met de bestemming 'Recreatie' werd gebruikt voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Door de toezichthouders is aan de hand van onder meer vragenlijsten en verklaringen vastgesteld dat de in de bijlage bij de bestreden besluiten nader aangeduide personen als arbeidsmigrant verbleven in de

vakantiehuisjes. Uit deze lijsten volgt namelijk dat een groot aantal personen daar (tijdelijk) gehuisvest werd, terwijl deze personen werkzaamheden verrichtten bij bedrijven in de regio en hun hoofdverblijf in het buitenland hadden. Dit betekent dat deze personen daar niet recreatief verbleven, omdat het verblijf van deze personen niet primair was gericht op ontspanning en vrijetijdsbesteding. Dat niet expliciet is gevraagd met welk oogmerk zij ter plaatse verbleven, laat onverlet dat daarmee voldoende is aangetoond dat het om een niet-recreatief oogmerk ging.

Daarom heeft de rechtbank op goede gronden geoordeeld dat het college heeft vastgesteld dat een deel van het vakantiepark in strijd met het bestemmingsplan werd gebruikt en dat het college daarom bevoegd was om daartegen handhavend tegen op te treden. Het betoog faalt.

7. Oostappen betoogt verder dat de rechtbank niet heeft onderkend dat zij ten onrechte als overtreder is aangemerkt. Zij voert hiertoe aan dat zij niet de diensten verricht die als overtreding zijn aangemerkt. De accommodaties worden verhuurd door Oostappen Vakantiepark Marina Beach B.V.

7.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 15 oktober 2008, [ECLI:NL:RVS:2008:BF8999](#)) is de overtreder in de eerste plaats degene die de verboden handeling fysiek verricht. Daarnaast kan in bepaalde gevallen degene die de overtreding niet zelf feitelijk begaat, maar aan wie de handeling is toe te rekenen, voor de overtreding verantwoordelijk worden gehouden en daarom als overtreder worden aangemerkt.

7.2. Het staat vast dat Oostappen Groep B.V. enig aandeelhouder is van zowel Habitoflex B.V. als van Oostappen Vakantiepark Marina Beach B.V. Verder staat vast dat Habitoflex B.V. recreatieverblijven op het vakantiepark verhuurt aan onder meer arbeidsmigranten. De Afdeling is, evenals de rechtbank, van oordeel dat Oostappen verantwoordelijk kan worden gehouden voor de overtreding, begaan door die bedrijven (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 30 oktober 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:3552](#)). Het betoog slaagt niet.

8. Oostappen betoogt ook dat de rechtbank ten onrechte een beginselplicht tot handhaving heeft aangenomen. Op de zitting heeft zij toegelicht dat zij hiermee een beroep doet op het evenredigheidsbeginsel. Volgens Oostappen is het verbod geschikt noch noodzakelijk en evenmin evenwichtig. In dit verband is volgens Oostappen van belang dat het college lange tijd forse afwijkingen van de planregels heeft toegestaan en lage prioriteit heeft gegeven aan de handhaving daartegen.

8.1. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal bij een overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Alleen onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevraagd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen als concreet zicht op legalisatie bestaat. Verder kan handhavend optreden onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen, zodat van optreden in die concrete situatie moet worden afgezien.

8.2. In de uitspraak van 2 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:285](#), onder 7.10, heeft de Afdeling overwogen dat als de beroepsgronden daartoe aanleiding geven, de bestuursrechter de (uitkomst van de) belangenafweging die ten grondslag ligt aan besluiten zal toetsen aan de norm die is neergelegd in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. De bestuursrechter zal daarbij niet langer het willekeurcriterium voorop stellen. De toetsing aan het evenredigheidsbeginsel is afhankelijk van een veelheid aan factoren en verschilt daarom van geval tot geval. Geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid spelen daarbij een rol,

maar de toetsing daaraan zal niet in alle gevallen op dezelfde wijze (kunnen) plaatsvinden. Zo maakt het verschil of het gaat om een algemeen verbindend voorschrift, een ander besluit van algemene strekking of een beschikking en ook of het gaat om een belastend besluit, een begunstigend besluit of een besluit met een hybride karakter. De intensiteit van de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel wordt bepaald door onder meer de aard en de mate van de beleidsruimte van het bestuursorgaan, de aard en het gewicht van de met het besluit te dienen doelen en de aard van de betrokken belangen en de mate waarin deze door het besluit worden geraakt. Naarmate die belangen zwaarder wegen, de nadelige gevolgen van het besluit ernstiger zijn of het besluit een grotere inbreuk maakt op fundamentele rechten, zal de toetsing intensiever zijn.

8.3. De Afdeling is van oordeel dat het college heeft mogen besluiten dat handhavend optreden niet onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen en dat het college niet om deze reden af had moeten zien van handhaving. Het college heeft toegelicht dat het doel van de handhaving is dat de planregels worden nageleefd en dat permanente bewoning van de voor recreatie aangewezen voorzieningen wordt voorkomen. De Afdeling is van oordeel dat het middel (de last onder dwangsom) op zichzelf geschikt is om het doel (het beëindigen van de overtreding) te bereiken. Het college heeft zich op het standpunt mogen stellen dat de last onder dwangsom ook noodzakelijk was en dat een minder ingrijpend middel niet kon worden gebruikt. Daarbij is van belang dat Oostappen ook na het voornemen tot het opleggen van de last onder dwangsom nieuwe arbeidsmigranten heeft gehuisvest op het park. De noodzaak blijkt volgens het college ook uit de binnengekomen meldingen en klachten. In dit verband is verder van belang dat niet is gebleken dat de last niet evenwichtig is. Het verbod op niet-recreatief verblijf geldt immers voor iedereen en niet alleen voor Oostappen en wordt in beginsel ook ten aanzien van iedereen gehandhaafd. Uit het betoog van Oostappen blijkt dat zij vreest voor de financiële gevolgen van de last. Deze financiële gevolgen voor Oostappen kunnen inderdaad groot zijn, maar leiden niet zonder meer tot de conclusie dat handhavend optreden onevenredig is. Oostappen had deze gevolgen bovendien kunnen voorkomen. Zij heeft er zelf voor gekozen om overeenkomsten te sluiten tot het bieden van huisvesting op het vakantieparka. Zij had kunnen weten dat dit niet is toegestaan op grond van het bestemmingsplan. Het betoog slaagt niet.

9. Oostappen voert tot slot aan dat de rechtbank ten onrechte zelf in de zaak heeft voorzien door haar bezwaar tegen besluit II, de weigering de begunstigingstermijn te verlengen, ongegrond te verklaren.

10. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling (onder meer de uitspraak van 11 augustus 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1791](#)), geldt bij het bepalen van de lengte van de begunstigingstermijn als uitgangspunt dat deze termijn niet wezenlijk langer mag zijn dan nodig is om de overtreding te kunnen beëindigen. Een begunstigingstermijn mag ook niet korter zijn dan nodig is om de overtreding te kunnen beëindigen. De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank, zelf in de zaak voorzien, zich heeft mogen beperken tot ongegrondverklaring van het bezwaar. Immers, niet is gebleken dat de begunstigingstermijn van 10 juli tot 23 oktober 2018 die was opgenomen in het besluit van 10 juli 2018 niet voldoende was om uitvoering te kunnen geven aan de last. Oostappen heeft verder niet onderbouwd dat en hoe een langere begunstigingstermijn noodzakelijk was om de overtreding te kunnen beëindigen. Het betoog slaagt niet.

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

Beroep tegen de invordering van de dwangsom

12. Bij besluit van 27 januari 2022 heeft het college bepaald dat wordt overgegaan tot invordering van de volgens het college verbeurde dwangsom ter grootte van € 100.000,00.

12.1. Uit artikel 5:39, eerste lid, van de Awb volgt dat het beroep van Oostappen ook betrekking heeft op dat invorderingsbesluit.

12.2. Oostappen betoogt dat de bevoegdheid tot invordering verjaard is. Het college heeft betoogd dat de verjaringstermijn is verlengd op grond van artikel 5:35, tweede lid, van de Awb, zoals dat luidt sinds 1 april 2021, omdat tegen het dwangsombesluit een gerechtelijke procedure loopt. Voorts heeft zij, onder verwijzing naar artikel 5:34, tweede lid, van de Awb betoogd dat Oostappen niet heeft verzocht om opheffing van de last en dat de dwangsom eerst wordt verbeurd wanneer is geconstateerd dat aan de last niet is voldaan. Die constatering is gedaan in juli en oktober 2021.

12.3. Uit de uitspraak van de Afdeling van 2 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:322](#), volgt dat als de bevoegdheid tot invordering verjaart op een datum die is gelegen vóór 1 april 2021 en dus vóór de datum van inwerkingtreding van het nieuwe 5:35, tweede lid, daarop geen beroep kan worden gedaan. In deze zaak is de bevoegdheid tot invordering van de dwangsom, die op 23 oktober 2018 is verbeurd, ingevolge artikel 5:35, eerste lid, van de Awb, verjaard op 23 oktober 2019. Op dat moment was het nieuwe artikel 5:35, tweede lid, van de Awb nog niet in werking getreden. Dit betekent dat voor het college artikel 5:35 van de Awb gold, zoals dat luidde vóór 1 april 2021. Omdat niet is gebleken van stuitingshandelingen door het college, betekent dit dat de bevoegdheid tot invordering van de verbeurde dwangsom van € 100.000,00 verjaarde op 23 oktober 2019 en de dwangsom niet meer ingevorderd kon worden door het college.

12.4. Anders dan het college kennelijk meent, biedt artikel 5:34, tweede lid, van de Awb geen uitkomst. Op de zitting is immers komen vast te staan dat sprake is van een voortdurende overtreding. Dit brengt mee dat indien niet binnen de begunstigingstermijn aan de lasten wordt voldaan, de dwangsommen van rechtswege worden verbeurd op het moment dat de begunstigingstermijn is geëindigd. In dit verband is verder van belang dat het uitblijven van een verzoek van de overtreder om de last op te heffen geen invloed heeft op de start van de verjaringstermijn.

12.5. Uit het vorenstaande volgt dat de bevoegdheid tot invordering van de verbeurde dwangsom is verjaard en dat de verbeurde dwangsom niet meer ingevorderd kan worden door het college. Om die reden slaagt het betoog van Oostappen, is het beroep van rechtswege tegen het invorderingsbesluit van 27 januari 2022 gegrond en komt dat besluit voor vernietiging in aanmerking.

12.6. Het college hoeft de proceskosten die verband houden met het hoger beroep niet te vergoeden. Het college moet de proceskosten die verband houden met het beroep van rechtswege tegen het besluit van 27 januari 2022 wel vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. verklaart het van rechtswege ontstane beroep van Oostappen Groep B.V. en Habitoflex B.V. tegen het besluit van 27 januari 2022 gegrond;

III. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Terneuzen van

27 januari 2022, kenmerk 356598;

IV. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Terneuzen tot vergoeding van bij Oostappen Groep B.V. en Habitoflex B.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.518,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. A. ten Veen, voorzitter, en mr. P.H.A. Knol en mr. J.H. van Breda, leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Yildiz, griffier.

w.g. Ten Veen
voorzitter

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 2 augustus 2023

594

BIJLAGE

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Artikel 45

1. Het verkeer van werknemers binnen de Unie is vrij
2. Dit houdt de afschaffing van elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers der lidstaten, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden.
3. Het houdt behoudens de uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid gerechtvaardigde beperkingen het recht in om,
 - a. in te gaan op een feitelijk aanbod tot tewerkstelling;
 - b. zich te dien einde vrij te verplaatsen binnen het grondgebied der lidstaten;
 - c. in een der lidstaten te verblijven teneinde daar een beroep uit te oefenen overeenkomstig de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen welke voor de tewerkstelling van nationale werknemers gelden;
 - d. op het grondgebied van een lidstaat verblijf te houden, na er een betrekking te hebben vervuld, overeenkomstig de voorwaarden die zullen worden opgenomen in door de Commissie vast te stellen verordeningen.
4. De bepalingen van dit artikel zijn niet van toepassing op de betrekkingen in overheidsdienst.

Artikel 56

In het kader van de volgende bepalingen zijn de beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Unie verboden ten aanzien van de onderdanen der lidstaten die in een andere lidstaat zijn gevestigd dan die, waarin degene is gevestigd te wiens behoeve de dienst wordt verricht.

Het Europees Parlement en de Raad kunnen, volgens de gewone wetgevingsprocedure, de bepalingen van dit hoofdstuk van toepassing verklaren ten gunste van de onderdanen van een derde staat die diensten verrichten en binnen de Unie zijn gevestigd.

Definitierichtlijn

Preamble, overweging 9

Deze richtlijn is alleen van toepassing op eisen met betrekking tot de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit. Deze richtlijn is derhalve niet van toepassing op eisen zoals verkeersregels, regels betreffende de ontwikkeling of het gebruik van land, voorschriften inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw, en evenmin op administratieve sancties wegens het niet naleven van dergelijke voorschriften die de dienstenactiviteit niet specifiek regelen of daarop specifiek van invloed zijn, maar die de dienstverrichters bij de uitvoering van hun economische activiteit in acht dienen te nemen op dezelfde wijze als natuurlijke personen die als particulier handelen

Artikel 15

1. De lidstaten onderzoeken of in hun rechtsstelsel de in lid 2 bedoelde eisen worden gesteld en zien erop toe dat eventueel bestaande eisen verenigbaar zijn met de in lid 3 bedoelde voorwaarden. De lidstaten passen hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan om de eisen met die voorwaarden in overeenstemming te brengen.

2. De lidstaten onderzoeken of de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in hun rechtsstelsel afhankelijk wordt gesteld van de volgende niet-discriminerende eisen:

a) kwantitatieve of territoriale beperkingen, met name in de vorm van beperkingen op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen de dienstverrichters;

[...].

3. De lidstaten controleren of de in lid 2 bedoelde eisen aan de volgende voorwaarden voldoen:

a) discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;

b) noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;

c) evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.

[...].

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 5:35 (vóór 1 april 2021) In afwijking van artikel 4:104 verjaart de bevoegdheid tot invordering van een verbeurde dwangsom door verloop van een jaar na de dag waarop zij is verbeurd."

Artikel 5:35 (sinds 1 april 2021)

1. In afwijking van artikel 4:104, eerste lid, verjaart de rechtsovereenkomst tot betaling van een verbeurde dwangsom door verloop van een jaar na de dag waarop zij is verbeurd.

2. Indien op de dag waarop de rechtsvordering verjaart, bezwaar, beroep of hoger beroep openstaat of aanhangig is tegen de last onder dwangsom, wordt de verjaringstermijn verlengd tot onherroepelijk op het bezwaar, beroep of hoger beroep is beslist.

Artikel 5:34, tweede lid Het bestuursorgaan dat een last onder dwangsom heeft opgelegd, kan op verzoek van de overtreder de last opheffen indien de beschikking een jaar van kracht is geweest zonder dat de dwangsom is verbeurd.

De planregels

Artikel 6.1.

Bestemmingsomschrijving

De voor Recreatie aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. recreatieve voorzieningen in de vorm van:

1. recreatiewoningen ter plaatse van de aanduiding 'recreatiewoning';
2. permanente kampeermiddelen met bijbehorende standplaatsvoorzieningen;
3. mobiele kampeermiddelen;
4. groepsaccommodaties;

b. bedrijfswoningen;

c. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van recreatie - centrale voorzieningen -1' en 'specifieke vorm van recreatie - centrale voorzieningen -2' tevens centrale voorzieningen;

d. ter plaatse van de aanduiding 'jachthaven' tevens een jachthaven met bijbehorende voorzieningen;

e. een (binnen)zwembad;

f. dagrecreatieve voorzieningen;

g. sanitaire voorzieningen;

h. wegen en paden met bijbehorende voorzieningen, waaronder buiten de hoofdontsluiting minstens één andere calamiteitenontsluitingsweg ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van verkeer - calamiteitenontsluiting';

i. parkeervoorzieningen;

j. speel- en sportvoorzieningen;

k. groenvoorzieningen;

l. nutsvoorzieningen;

m. water- en waterhuishoudkundige voorzieningen;

n. behoud en herstel van de aanwezige natuur- en landschapswaarden.

Artikel 6.5.1.

Strijdig gebruik

In ieder geval geldt als strijdig met de bestemming gebruik van gronden en opstallen:

- a. voor woondoeleinden, met uitzondering van de toegestane bedrijfswoningen;
- b. voor permanente bewoning van mobiele en permanente kampeermiddelen en recreatiewoningen;
- c. (vrijstaande) bijgebouwen als zelfstandige woning en ten behoeve van mantelzorg;
- d. voor een seksinrichting;
- e. de huisvesting van arbeidsmigranten;
- f. opslag van propaan in meer dan twee bovengrondse opslagtanks, dan wel in een bovengrondse opslagtank met een capaciteit van meer dan 13 m³.