Uitspraak 201805548/1/A1

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:2365
Datum uitspraak	10 juli 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 21 november 2016 heeft het college aan [appellanten sub 2] een last onder bestuursdwang opgelegd. De last strekt ertoe om binnen zes maanden na dagtekening van het besluit de zonder vergunning gebouwde recreatiewoning, berging, veranda en volières op het perceel [locatie] te Handel (hierna: het perceel) te verwijderen en verwijderd te houden.

Volledige tekst

201805548/1/A1.
Datum uitspraak: 10 juli 2019

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. het college van burgemeester en wethouders van Gemert-Bakel,

2. [appellanten sub 2], beiden wonend te Handel, gemeente Gemert-Bakel,

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 1 juni 2018 in

zaak nr. 17/2179 in het geding tussen:

[appellanten sub 2]

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 21 november 2016 heeft het college aan [appellanten sub 2] een last onder bestuursdwang opgelegd. De last strekt ertoe om binnen zes maanden na dagtekening van het besluit de zonder vergunning gebouwde recreatiewoning, berging, veranda en volières op

het perceel [locatie] te Handel (hierna: het perceel) te verwijderen en verwijderd te houden. Bij besluit van 20 juni 2017 heeft het college het door [appellanten sub 2] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 1 juni 2018 heeft de rechtbank het door [appellanten sub 2] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 20 juni 2017 vernietigd, het college opgedragen een nieuw besluit te nemen op het bezwaar van [appellanten sub 2] met inachtneming van hetgeen in de uitspraak is overwogen en het besluit van 21 november 2016 geschorst tot en met zes weken na de bekendmaking van het nieuwe besluit. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben het college en [appellanten sub 2] hoger beroep ingesteld.

[appellanten sub 2] en het college hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Het college heeft een nader stuk ingediend.

Bij besluit van 22 januari 2019 heeft het college naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank opnieuw op de bezwaren van [appellanten sub 2]. Hierbij is de lastgeving ten aanzien van de op het perceel aanwezige recreatiewoning ingetrokken en het besluit van 21 november 2016 voor het overige, onder aanvulling van de motivering, in stand gelaten.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting gevoegd behandeld met zaak nr. 201805547/1/A1 op 20 maart 2019, waar het college, vertegenwoordigd door mr. P. Fermont en M. Kamata, en [appellanten sub 2], vertegenwoordigd door [appellant sub 2] en bijgestaan door mr. G.H. Blom, zijn verschenen. Voorts is Wind Mee Recreatie B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde], ter zitting als partij gehoord.

Overwegingen

1. De op het perceel aanwezige bebouwing is sinds 1987 eigendom van [appellanten sub 2]. [appellanten sub 2] zijn sinds 22 juli 2004 eigenaar van het perceel dat is gelegen op recreatiepark De Rooye Asch. Op het perceel bevinden zich een recreatiewoning van ongeveer 77 m2, een veranda, een berging en volières. De recreatiewoning, berging en veranda zijn voor maart 2002 gerealiseerd. De overige bebouwing is daarna gerealiseerd. Voor geen van de op het perceel aanwezige bouwwerken is een bouwvergunning dan wel omgevingsvergunning verleend.

Het college heeft in 2009, 2012 en 2015 algemene controles laten uitvoeren op recreatiepark De Rooye Asch. Tijdens deze controles is vastgesteld dat op het perceel diverse bouwwerken zijn gerealiseerd.

Op 21 juni 2013 hebben Wind Mee Exploitatie Onroerend Goed B.V. en Wind Mee Recreatie B.V. een verzoek ingediend bij het college om handhavend op te treden tegen de zonder vergunning opgerichte bebouwing op recreatiepark De Rooye Asch.

Het college heeft bij brieven van 12 juni 2015 en 18 maart 2016 aan [appellanten sub 2] het voornemen kenbaar gemaakt handhavend te zullen optreden indien de recreatiewoning, veranda, berging en volières binnen drie maanden na de verzenddatum van het voornemen de bouwwerken niet zijn verwijderd en niet verwijderd worden gehouden.

Op 6 juni 2016 en 20 september 2016 hebben hercontroles plaatsgevonden op het perceel, waarbij is vastgesteld dat de desbetreffende bebouwing niet is verwijderd. Daarop heeft het college [appellanten sub 2] bij besluit van 21 oktober 2016 gelast om de op het perceel

aanwezige recreatiewoning, veranda, berging en volières binnen zes maanden na dagtekening van het besluit te verwijderen en verwijderd te houden. Bij besluit van 20 juni 2017 heeft het college het daartegen door [appellanten sub 2] gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. De rechtbank heeft bij uitspraak van 1 juni 2018 het door [appellanten sub 2] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 20 juni 2017 vernietigd, het college opgedragen een nieuw besluit te nemen op het bezwaar van [appellanten sub 2] met inachtneming van hetgeen in de uitspraak is overwogen en het besluit van 21 november 2016 geschorst tot en met zes weken na de bekendmaking van het nieuwe besluit.
Het hoger beroep van het college

2. Het college heeft ter zitting de hoger beroepsgrond dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de brief van 16 oktober 2009 aan het college kan worden toegerekend, ingetrokken. Het college stelt zich thans op het standpunt dat de brief aan het college kan worden toegerekend.

3. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college in het besluit van 20 juni 2017 de betekenis van de brief van 16 oktober 2009 onvoldoende heeft onderkend.

Het college wijst er op dat met de brief door of namens het college niet ondubbelzinnig en ongeclausuleerd is verklaard dat nimmer handhavend zal worden opgetreden tegen illegaal binnen de groenstrook op het recreatiepark aanwezige bouwwerken, zodat aan de brief niet het vertrouwen kan worden ontleend dat niet handhavend zou worden opgetreden.

Zelfs indien aan de brief het vertrouwen zou kunnen worden ontleend dat in bepaalde gevallen niet handhavend kan worden opgetreden, staat de brief volgens het college niet aan handhavend optreden in de weg, omdat de op het perceel aanwezige bouwwerken niet vallen onder het overgangsrecht van het bestemmingsplan "Camping Rooye Asch" uit 2001. Ook indien ervan wordt uitgegaan dat het overgangsrecht op de aanwezige bebouwing in de groenstrook van toepassing is, dan zien de overgangsrechtelijke bepalingen slechts op het gedeeltelijk vernieuwen of veranderen van een bouwwerk.

Voorts wijst het college erop dat geen van de op het perceel aanwezige bouwwerken is gelegen binnen de groenstrook zoals deze was bestemd in het bestemmingsplan "Camping Rooye Asch", te weten een strook van 5 m gemeten vanaf de perceelsgrens. Alleen al hierom wordt niet voldaan aan de in de brief van 16 oktober 2009 opgenomen voorwaarden, aldus het college.

3.1. De Afdeling stelt vast dat in de onderwerpregel van de brief van 16 oktober 2009, die is gericht aan de kaveleigenaren, bewoners c.q. recreanten van De Rooye Asch, is vermeld: "Bouwwerken in de groenstrook". In de brief staat onder meer dat voor recreatiepark De Rooye Asch een nieuw bestemmingsplan wordt ontwikkeld en dat uit zorgvuldigheid wordt bekeken of op de kavels van recreatiepark De Rooye Asch bouwwerken aanwezig zijn. Voorts staat in de brief: "De aanwezige bouwwerken die bij het bestemmingsplan "Camping Rooye Asch" in 2001 onder het overgangsrecht vielen, mogen in de huidige omvang blijven staan. Bouwwerken die na 2001 zijn opgericht zonder bouwvergunning en die zowel niet onder het oude bestemmingsplan als het nieuwe bestemmingsplan te vergunnen zijn, vallen niet onder het overgangsrecht."

3.2. Tussen partijen is niet in geschil dat voor de op het perceel aangetroffen bouwwerken geen bouwvergunning dan wel omgevingsvergunning is verleend en dat sprake is van overtreding van de artikelen 2.1, eerste lid, onder a, en 2.3a, eerste lid, van de Wet algemene

bepalingen omgevingsrecht.
3.3. De Afdeling stelt vast dat de rechtbank heeft geconcludeerd dat [appellanten sub 2] aan de brief van 16 oktober 2009 niet de verwachting konden ontlenen dat zij geen bouwvergunning meer nodig hadden. Voorts heeft de rechtbank overwogen dat het college mag gelasten dat [appellanten sub 2] alle bouwwerken verwijderen als voor deze bouwwerken geen omgevingsvergunning voor het bouwen is verleend. Tegen deze overwegingen is in hoger beroep niet opgekomen, zodat het oordeel van de rechtbank hieromtrent in rechte vaststaat. Het college was derhalve bevoegd om handhavend op te treden tegen de zonder (omgevings)vergunning gebouwde bouwwerken.

3.4. 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 het bestuursorgaan weigeren, dit te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie 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.

3.5. De rechtbank heeft overwogen dat het college in het besluit van 20 juni 2017 de betekenis van de brief van 16 oktober 2009 onvoldoende heeft onderkend, omdat deze brief gevolgen heeft voor de mogelijkheden voor legalisatie.

De rechtbank heeft in dit verband ten aanzien van de op het perceel aanwezige recreatiewoning onder meer overwogen dat als voor de aanpassing van de recreatiewoning aan de eisen van het Bouwbesluit 2012 een omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan nodig zou zijn en het college niet bereid zou zijn om af te wijken, de verwachtingen die [appellanten sub 2] aan de mededeling in de brief van 16 oktober 2009 kunnen ontlenen, geen enkele betekenis zouden hebben. Het college zou in dat geval volgens de rechtbank handelen in strijd met het vertrouwensbeginsel. Het college kan zich derhalve volgens de rechtbank niet op voorhand op het standpunt stellen dat geen medewerking wordt verleend aan planologische afwijkingen van het bestemmingsplan ten behoeve van de omgevingsvergunning voor de bouw van de recreatiewoning om te voldoen aan het Bouwbesluit 2012. Het staat het college volgens de rechtbank evenmin vrij om te toetsen aan het beeldkwaliteitsplan "De Rooye Asch". Als het college dit wel zou doen en om die reden de omgevingsvergunning voor het bouwen van de recreatiewoning zou weigeren, zou het college handelen in strijd met de verwachtingen die

[appellanten sub 2] aan de brief van 16 oktober 2009 kunnen ontlenen, aldus de rechtbank.

De rechtbank heeft ten aanzien van de overige bouwwerken kort gezegd overwogen dat deze bouwwerken mogen blijven staan indien zij voldoen aan de in de brief van 16 oktober 2009 vermelde voorwaarden. Het college kan een omgevingsvergunning in dat geval volgens de rechtbank niet zomaar weigeren. Het college kan het beeldkwaliteitsplan volgens de rechtbank bij een aanvraag om omgevingsvergunning voor de overige bouwwerken niet tegenwerpen. De rechtbank heeft voorts overwogen dat het college [appellanten sub 2] uit het oogpunt van zorgvuldigheid in de bezwaarfase in de gelegenheid had dienen te stellen om nader bewijs over te leggen van de aanwezigheid van de drie volières op de peildatum en van het bestaan en de afmetingen van de overige bouwwerken.

3.6. De Afdeling ziet zich gesteld voor de vraag of de rechtbank terecht heeft overwogen dat het college in het besluit van 20 juni 2017 de betekenis van de brief van 16 oktober 2009 onvoldoende heeft onderkend, nu deze brief gevolgen heeft voor de mogelijkheden voor

legalisatie. De Afdeling begrijpt de overwegingen van de rechtbank aldus, dat het besluit van 20 juni 2017 volgens haar onvoldoende is gemotiveerd, omdat het college niet heeft onderkend dat bij een eventuele aanvraag van [appellanten sub 2] om omgevingsvergunning ten aanzien van de recreatiewoning en de overige bouwwerken, groot gewicht dient te worden toegekend aan de inhoud van de brief van 16 oktober 2009.
In het besluit van 20 juni 2017 is, voor zover hier van belang, in het kader van de beantwoording van de vraag of sprake is van een concreet zicht op legalisatie, vermeld dat [appellanten sub 2] in de gelegenheid zijn gesteld om met betrekking tot de recreatiewoning een aanvraag om omgevingsvergunning in te dienen, maar dat een aanvraag niet is ontvangen, noch is aangegeven dat een aanvraag zal worden ingediend, zodat niet aannemelijk is geworden dat daadwerkelijk een omgevingsvergunning zal worden aangevraagd en vervolgens verleend zou kunnen worden. Het college heeft geconcludeerd dat geen concreet zicht op legalisatie bestaat op grond waarvan van handhavend optreden dient te worden afgezien.

De rechtbank heeft niet onderkend dat in de onderhavige procedure uitsluitend ter beoordeling staat of het college gebruik heeft mogen maken van de bevoegdheid om handhavend op te treden. De beoordeling door het college van een aanvraag om omgevingsvergunning is thans niet aan de orde. De vraag welk gewicht aan de brief van 16 oktober 2009 dient te worden toegekend bij een eventuele aanvraag om omgevingsvergunning, kan eerst aan de orde komen in de procedure omtrent die aanvraag. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank gezien het vorenstaande ten onrechte overwogen dat het college in het besluit van 20 juni 2017 de betekenis van de brief van 16 oktober 2009 onvoldoende heeft onderkend in het kader van de mogelijkheden voor legalisatie.

Voor zover de rechtbank heeft overwogen dat het college [appellanten sub 2] in de gelegenheid had dienen te stellen nader bewijs over te leggen voor de aanwezigheid van de drie volières op de peildatum en van het bestaan en de afmetingen van de overige bouwwerken, verwijst de Afdeling naar vaste rechtspraak (onder meer de uitspraak van 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1823) waaruit volgt dat een met succes gedaan beroep op het overgangsrecht voor bouwwerken geen omgevingsvergunning vervangende titel geeft. De bouwwerken worden daardoor ook niet op een andere manier gelegaliseerd. Dit betekent dat ook indien zou worden aangenomen dat de overige bouwwerken voor maart 2002 op het perceel aanwezig waren en een gerechtvaardigd beroep op het overgangsrecht met betrekking tot bouwen kan worden gedaan, dit onverlet laat dat dit de zonder vergunning uitgevoerde bouw ervan niet legaliseert en dat een omgevingsvergunning daarvoor vereist blijft. Er kan dan ook in dat geval nog altijd handhavend tegen het ontbreken van de vereiste omgevingsvergunning worden opgetreden. Het beroep op het overgangsrecht kan daarom niet leiden tot het daarmee beoogde doel. De rechtbank heeft gelet hierop ten onrechte aanleiding gezien om [appellanten sub 2] in de gelegenheid te stellen nader bewijs te leveren voor de aanwezigheid van de drie volières op de peildatum en van de afmetingen van de overige bouwwerken.

Het betoog slaagt.

4. Het hoger beroep van het college is gegrond.

Het hoger beroep van [appellanten sub 2]

5. [appellanten sub 2] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college ten aanzien van de op het perceel aanwezige bijgebouwen opnieuw op hun bezwaren

dient te beslissen.
[appellanten sub 2] wijzen er op dat zij reeds in bezwaar en bij het beroepschrift foto's hebben overgelegd waaruit blijkt dat alle bijgebouwen al voor de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan "Camping Rooye Asch" op het perceel aanwezig waren. De commissie bezwaarschriften heeft voorts ten aanzien van de berging al aangegeven dat deze er al voor 2002 stond. Gelet hierop had de rechtbank al kunnen concluderen dat de op het perceel aanwezige bijgebouwen onder het overgangsrecht van bestemmingsplan "Camping Rooye Asch" vallen, aldus [appellanten sub 2].

5.1. Zoals de Afdeling hiervoor onder 3.6. heeft overwogen, dient de aangevallen uitspraak te worden vernietigd. De rechtbank heeft niet onderkend dat ook een met succes gedaan beroep op het overgangsrecht niet kan leiden tot het daarmee door [appellanten sub 2] beoogde doel. Ook in dat geval kan immers nog handhavend worden opgetreden tegen het ontbreken van de vereiste omgevingsvergunning.

Gelet hierop faalt het betoog.

6. Het hoger beroep van [appellanten sub 2] is ongegrond.

Het besluit van 22 januari 2019

7. Het besluit van 22 januari 2019 wordt, gelet op artikel 6:24 van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van die wet, geacht eveneens onderwerp te zijn van dit geding.

7.1. Bij besluit van 22 januari 2019 heeft het college, gevolg gevend aan de aangevallen uitspraak, opnieuw beslist op het door [appellanten sub 2] gemaakte bezwaar. Door de vernietiging van de aangevallen uitspraak is de grondslag aan dat besluit komen te ontvallen. Het besluit van 22 januari 2019 dient daarom te worden vernietigd.

Conclusie

8. Het hoger beroep van [appellanten sub 2] is ongegrond en het hoger beroep van het college is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd, voor zover aangevallen. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van [appellanten sub 2] tegen het besluit van het college van 20 juni 2017 alsnog ongegrond verklaren. Het besluit van 22 januari 2019 dient te worden vernietigd.

9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

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

II. verklaart het hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Gemert-Bakel gegrond;

III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 1 juni 2018 in zaak nr. 17/2179, voor zover aangevallen;

IV. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep van [appellanten sub 2] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Gemert-Bakel van 20 juni 2017, kenmerk AO/PF/25385-2016, ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. B.P.M. van Ravels, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. L.M. Melenhorst, griffier.

w.g. Van Ravels w.g. Melenhorst
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 10 juli 2019

490.