



Rechtbank Oost-Brabant

GEMEENTE VUGHT

Zaak:

ontv.: 21 JULI 2023

Post in nr.:

[| AANTEKENEN | | PER POST | | EMAIL

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Vught
Postbus 10100
5260 GA Vught

BESTUURSRECHT

bezoekadres
Leeghwaterlaan 8
5223 BA 's-Hertogenbosch

correspondentieadres
Postbus 90125
5200 MA 's-Hertogenbosch

t 088-3621000

www.rechtspraak.nl

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden. Wilt u
slechts één zaak in uw brief
behandelen.

datum 20 juli 2023
onderdeel Afdeling II Zitting
contactpersoon [REDACTED]
doorkiesnummer [REDACTED]
ons kenmerk zaaknummer SHE 22 / 692 WABOA V297
uw kenmerk DV/Z22-24877/UIT/22-485399
bijlage(n)
onderwerp het beroep van [REDACTED] te Helvoirt

Geachte heer/mevrouw,

Over het beroep met zaaknummer SHE 22 / 692 WABOA V297 deel ik u het volgende mee.

De rechtbank heeft uitspraak gedaan. Ik stuur u een kopie van de uitspraak. Indien in deze uitspraak wordt verwezen naar een uitspraak met een ECLI-nummer, is de tekst van de betreffende uitspraak onder dat nummer gepubliceerd op www.rechtspraak.nl.

Tegen deze uitspraak staat voor een belanghebbende en het bestuursorgaan hoger beroep open. Dit dient te worden ingesteld **binnen zes weken** na de datum van verzending van deze uitspraak door een beroepschrift en een kopie van deze uitspraak te zenden aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA Den Haag. In uw beroepschrift moet u vermelden waarom u het niet eens bent met de uitspraak. U kunt ook digitaal hoger beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Kijk op www.raadvanstate.nl voor meer informatie over het indienen van digitaal beroep.

Als u naar aanleiding van deze brief vragen hebt, kunt u contact opnemen met de administratie van de rechtbank op het hierboven vermelde doorkiesnummer.

Als u de rechtbank belt of schrijft, verzoek ik u het zaaknummer te vermelden.

uitspraak

RECHTBANK OOST-BRABANT

Zittingsplaats 's-Hertogenbosch

Bestuursrecht

zaaknummer: SHE 22/692

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 17 juli 2023 in de zaak tussen

██████████ uit Helvoirt, eiseres
(gemachtigde: mr. M. Görsültürk),

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Vught
(gemachtigden: ██████████)

Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiseres tegen de last onder dwangsom die het college op 31 mei 2018 aan eiseres heeft opgelegd in verband met het gebruik van gronden in strijd met het bestemmingplan op het perceel ██████████ te Helvoirt. De last houdt in dat eiseres het gebruik van de gronden ten behoeve van haar bedrijf dient te beëindigen en beëindigd te houden en het terrein terug dient te brengen in de oorspronkelijke agrarische staat. Het college heeft de begunstigingstermijn in de bezwaarprocedure opgeschort tot zes weken na het besluit op bezwaar.

1.1. Met het bestreden besluit van 1 februari 2022 op het bezwaar van eiseres is het college bij het opleggen van de last gebleven.

1.2. Het college heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift.

1.3. De rechtbank heeft het beroep op 3 mei 2023 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: ██████████ namens eiseres, de gemachtigde van eiseres en de gemachtigden van het college.

Beoordeling door de rechtbank

2. De rechtbank beoordeelt of het college de last onder dwangsom terecht in stand heeft gelaten. Zij doet dat aan de hand van de beroepsgronden van eiseres.

2.1. De rechtbank komt tot het oordeel dat het beroep gegrond is. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit heeft.

3. De rechtbank gaat uit van het volgende.

- Voor het perceel aan de ██████████ te Helvoirt gold ten tijde van het bestreden besluit het bestemmingsplan "Buitengebied Haaren, herziening 2020" (het

bestemmingsplan). Op het perceel rust de bestemming 'Agrarisch met waarden — Landschaps- en Natuurwaarden 1' met functieaanduiding 'specifieke vorm van agrarisch met waarden – natuurontwikkelingsgebied'.

- Het college heeft aan eiseres op 31 mei 2018 een last onder dwangsom opgelegd wegens overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) door het gebruik van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan.
- De last ziet op een driehoekig stuk grond, grenzend aan het zuidwestelijke deel van het perceel (het terrein).
- Niet in geschil is dat het terrein is verhard en door eiseres verhuurd wordt aan een naastgelegen transportbedrijf.

Heeft het bestreden besluit een bevoegdheidsgebrek?

4. Eiseres stelt dat er een bevoegdheidsgebrek kleeft aan de besluitvorming. Het primaire besluit is namelijk ondertekend door de heer [REDACTED] een medewerker van de afdeling Gemeentewinkel. Volgens eiseres had de heer [REDACTED] geen mandaat om het bestreden besluit te nemen. De heer [REDACTED] was namelijk geen afdelingshoofd of een medewerker kwaliteitszorg zoals bedoeld in B.5.4. van de Mandaat- en volmacht regeling gemeente Haaren 2008. Hij valt ook niet onder de definitie van medewerker zoals bedoeld wordt in deze regeling en in de Regeling functiebeschrijving en -waardering gemeente Haaren 2004. Daarnaast betwist eiseres dat [REDACTED] als niet-ondergeschikte van het bevoegd bestuursorgaan heeft ingestemd met de mandaatverlening, terwijl dit is vereist op grond van artikel 10:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Eiseres betwist niet dat het bestreden besluit bevoegdelijk genomen is, maar omdat de last onder dwangsom een inbreuk maakt op het eigendomsrecht van eiseres, meent eiseres dat het gebrek in het primaire besluit gevolgen dient te hebben voor de verdere handhavingprocedure.

4.1. De rechtbank stelt vast dat niet in geschil is dat het bestreden besluit bevoegd is genomen. Ongeacht de vraag of het primaire besluit bevoegd is genomen, volgt uit vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) dat bij de heroverweging van een besluit waartegen bezwaar is gemaakt, eventuele gebreken mogen worden hersteld. Dat geldt ook voor een gebrek dat eruit bestaat dat het primaire besluit zonder een toereikend mandaat namens het bevoegde bestuursorgaan is genomen.¹ De rechtbank ziet in het argument van eiseres geen aanleiding om in dit concrete geval van deze lijn af te wijken. De rechtbank is van oordeel dat, voor zover het besluit van 31 mei 2018 al onbevoegd zou zijn genomen, een eventueel gebrek is hersteld met het besluit van 1 februari 2022. De beroepsgrond slaagt niet.

Is er sprake van overtreden?

5. Eiseres is in de eerste plaats van mening dat er geen sprake is van een overtreding. Hiertoe voert zij aan dat zij het terrein door grondruil heeft verkregen. Zij heeft namelijk in 2013 een stuk grond verkocht aan haar buurman en daarbij uit praktische overwegingen het terrein geruimd voor een ander stuk grond. Er is dus geen sprake van uitbreiding. Daarnaast betwist eiseres dat het terrein gebruikt wordt door het transportbedrijf. Ook vindt eiseres dat niet duidelijk is of de overtreding bestaat uit het plaatsen van verharding of het gebruik van de grond.

¹ Bijvoorbeeld de uitspraak van 7 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3595.

5.1. Het college neemt het standpunt in dat voor de vraag of het terrein in strijd met het bestemmingsplan wordt gebruikt niet relevant is hoe eiseres het terrein (privaatrechtelijk) heeft verkregen. Het terrein mag op grond van het bestemmingsplan alleen agrarisch gebruikt worden. Daar is nu geen sprake van.

5.2. De rechtbank overweegt ten eerste dat, hoewel de last artikel 6.1 van de planregels noemt, uit de inhoud van de last en de context voldoende blijkt dat het college artikel 4.1 van de planregels bedoelt. De rechtbank is dan ook van oordeel dat hier sprake is van een kennelijke verschrijving en niet van een gebrek dat tot vernietiging van het besluit kan leiden. In artikel 4.1 van de planregels is bepaald dat de gronden waar het terrein toe behoort bestemd zijn voor onder andere grondgebonden agrarische bedrijven.²

5.3. Uit het bestreden besluit blijkt duidelijk dat de overtreding over het gebruik van de gronden gaat. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college met het controleverslag van 26 juni 2016 aannemelijk gemaakt dat het terrein niet wordt gebruikt voor een grondgebonden agrarisch bedrijf, of voor een andere in artikel 4.1 van de planregels genoemde activiteit. De rechtbank baseert dit mede op de foto's en de luchtfoto's bij het controleverslag. Hierop zijn verschillende trailers te zien, is een verharde verbinding met de rest van het perceel aanwezig en zijn er struiken die het terrein omheinen. De aanwezigheid van dergelijke materialen duidt op gebruik door een transportbedrijf en niet op gebruik overeenkomstig artikel 4.1 van de planregels. In dit licht vindt de rechtbank de betwisting van eiseres ten aanzien van het strijdige gebruik en de stelling dat het terrein ook agrarisch wordt gebruikt onvoldoende onderbouwd. Dat sprake is geweest van het uitruilen of verkoop van landbouwgrond voor industriegrond met de buurman van eiseres, doet hierbij naar het oordeel van de rechtbank niet ter zake. Dat is een privaatrechtelijke kwestie. De rechtbank is van oordeel dat de gronden in strijd met het bestemmingsplan worden gebruikt, en er dus sprake is van een overtreding. De beroepsgrond slaagt niet.

Kan eiseres aangemerkt worden als overtreder?

6. Eiseres stelt dat zij niet kan worden aangemerkt als overtreder, aangezien de overtreding feitelijk niet door haar is verricht en zij ook de overtreding niet kan beëindigen.

6.1. De rechtbank overweegt dat de last alleen kan worden opgelegd aan de overtreder. De overtreder is degene die het desbetreffende voorschrift daadwerkelijk heeft geschonden. Dat is in de eerste plaats degene die de verboden handeling fysiek heeft verricht. Daarnaast kan in bepaalde gevallen degene die de overtreding niet zelf feitelijk heeft begaan, maar aan wie de handeling is toe te rekenen, voor de overtreding verantwoordelijk worden gehouden en daarom als overtreder worden aangemerkt. De Afdeling is in haar uitspraken van 31 mei 2023³ en 28 juni 2023⁴ ingegaan op de vereisten voor dit functioneel daderschap. Uit deze uitspraken valt af te leiden dat als overtreder kan worden aangemerkt degene in wiens machtsfeer de fysieke handelingen liggen waardoor de overtreding is begaan en die verder die handelingen heeft aanvaard of in het algemeen placht te aanvaarden. Van dit laatste is in beginsel al sprake als de diegene is tekortgeschoten in dat wat redelijkerwijs van hem verwacht mocht worden om wederrechtelijke handelingen te voorkomen.

² In de bijlage is artikel 4.1 van de planregels volledig weergegeven.

³ ECLI:NL:RVS:2023:2067 en ECLI:NL:RVS:2023:2071.

⁴ ECLI:NL:RVS:2023:2501.

6.2. Vaststaat dat eiseres de eigenaar is van het perceel. De overtreding betreft de wijze waarop de grond van eiseres wordt gebruikt. De rechtbank is van oordeel dat eiseres als eigenaar zeggenschap heeft over het al dan niet beëindigen van de overtreding en juridisch en feitelijk in staat is om de overtreding te (doen) beëindigen. Dat geldt ook als de grond zou zijn verhuurd. Een grondeigenaar kan dan bijvoorbeeld beschikken over de wijze van gebruik door in een contract daarover bepalingen op te nemen. Gelet op het voorgaande had eiseres als eigenaar naar het oordeel van de rechtbank beschikkingsmacht over het gebruik van de grond.

6.3. Op eiseres rust een zorgplicht om erop toe te zien dat haar grond niet voor andere bedrijfsdoeleinden dan grondgebonden agrarische bedrijfsdoeleinden (of andere in artikel 4.1 van de planregels genoemde doeleinden) wordt gebruikt. In het kader van die zorgplicht had het op haar weg gelegen om gebruik voor andere bedrijfsdoeleinden te (doen) beëindigen. Eiseres wist dat dat haar grond voor andere bedrijfsdoeleinden werd gebruikt en trad daar niet tegen op. In de gegeven omstandigheden heeft zij het wederrechtelijk gebruik van haar grond naar het oordeel van de rechtbank aanvaard.

6.4 Gelet op het voorgaande heeft het college eiseres terecht aangemerkt als overtreder. Het betoog van eiseres slaagt dan ook niet.

Is er concreet zicht op legalisatie?

7. 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 indien concreet zicht op legalisatie bestaat.

7.1. Het gebruik in strijd met het bestemmingsplan kan worden opgeheven door een omgevingsvergunning voor het afwijken van de planregels te verlenen op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo. Voor een concreet zicht op legalisatie door middel van een omgevingsvergunning is vereist dat ten tijde van de besluitvorming over handhaving ten minste een begin gemaakt zijn met de daarvoor vereiste procedure, wat niet mogelijk is zonder een aanvraag.⁵ Ten tijde van het bestreden besluit was door eiseres geen officiële aanvraag ingediend. Naar oordeel van de rechtbank heeft het college alleen al hierom kunnen stellen dat geen sprake is van concreet zicht op legalisatie. De beroepsgrond slaagt niet.

Mocht het college herstel in de oorspronkelijke agrarische staat gelasten?

8. Eiseres stelt dat het niet duidelijk is hoe zij kan voldoen aan de last omdat deze vraagt de gronden in de oorspronkelijke staat terug te brengen. Eiseres weet echter niet wat het college bedoelt met "oorspronkelijke staat".

⁵ Bijvoorbeeld de uitspraken van de Afdeling van 15 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2735 en 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:614.

8.1. Het college heeft hierover gesteld dat hij de last wel voldoende duidelijk vindt en heeft ter zitting verklaard dat het terugbrengen naar de oorspronkelijke staat betekent dat het verharde deel een grasveld moet worden.

8.2. De rechtbank stelt voorop dat de last is opgelegd om het illegale gebruik van de grond te beëindigen. De last verplicht eiseres echter ook om het terrein terug te brengen in de oorspronkelijke agrarische staat. De rechtbank begrijpt uit de stukken en het verhandelde ter zitting dat eiseres daartoe in elk geval de aanwezige verharding zou moeten verwijderen. De overtreding die ten grondslag ligt aan de last heeft echter alleen betrekking op het gebruik van de grond. Het college heeft eiseres niet verweten dat ze het terrein zonder omgevingsvergunning heeft verhard. Dat brengt met zich dat de last niet mag strekken tot het verwijderen van de verharding. Door herstel in de oude toestand en daarmee het verwijderen van de verharding te eisen, gaat de last verder dan nodig is voor de beëindiging van het illegale gebruik van de grond. Het college was dan ook niet bevoegd om eiseres te gelasten om het terrein terug te brengen in de oorspronkelijke staat.

8.3 Het voorgaande leidt er al toe dat de beroepsgrond tegen dit onderdeel van de last slaagt. De rechtbank komt daardoor niet meer toe aan de vraag of dit (onrechtmatige) onderdeel van de last wel duidelijk is.

Conclusie en gevolgen

9. Het beroep is gegrond. De rechtbank vernietigt het bestreden besluit omdat een deel van de last onder dwangsom onbevoegd is opgelegd en daardoor in strijd is met artikel 125 van de Gemeentewet en artikel 5:32 van de Awb. Het college zal een nieuw besluit op het bezwaar van eiseres moeten nemen met inachtneming van deze uitspraak. Daarbij zal het college het besluit van 31 mei 2018 moeten herroepen voor zover eiseres daarbij is gelast om het terrein terug te brengen in de oorspronkelijke agrarische staat. Verder zal het college ook de begunstigingstermijn moeten herroepen en een nieuwe begunstigingstermijn moeten bepalen omdat redelijkerwijs niet van eiseres kon worden verwacht dat zij een te verstrekkende last zou uitvoeren.

9.1. Omdat het beroep gegrond is moet het college het griffierecht aan eiseres vergoeden en krijgt eiseres ook een vergoeding van haar proceskosten. Het college moet deze vergoeding betalen. Deze vergoeding bedraagt [REDACTED] omdat de gemachtigde van eiseres aanvullende beroepsgronden heeft ingediend en aan de zitting heeft deelgenomen.

zaaknummer: SHE 22/692

6

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit op bezwaar van 1 februari 2022;
- draagt het college op om een nieuw besluit te nemen op het bezwaar met inachtneming van deze uitspraak;
- bepaalt dat het college het griffierecht van [REDACTED] aan eiseres moet vergoeden;
- veroordeelt het college tot betaling van [REDACTED] aan proceskosten aan eiseres.

Deze uitspraak is gedaan door mr. W.S. Badri, rechter, in aanwezigheid van mr. N. Duin, griffier. De uitspraak is in het openbaar uitgesproken op 17 juli 2023.



griffier

De rechter is niet in de gelegenheid om de uitspraak te ondertekenen.

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

20 JUL 2023**Informatie over hoger beroep**

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

BIJLAGE

Bestemmingsplan Buitengebied Haaren, herziening 2020

Artikel 4 Agrarisch met waarden - Landschaps- en Natuurwaarden 1

4.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Agrarisch met waarden - Landschaps- en Natuurwaarden 1' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. grondgebonden agrarische bedrijven;
- b. en tevens voor:
 1. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch – veehouderij': een 'veehouderij';
 2. ter plaatse van de aanduiding 'intensieve veehouderij': een 'intensieve veehouderij';
 3. ter plaatse van de aanduiding 'paardenhouderij': een paardenhouderijbedrijf;
- c. bestaande nevenfuncties ;
- d. hobbymatig houden van dieren;
- e. behoud en herstel van de aangeduide cultuurhistorische waarden;
- f. behoud, herstel en ontwikkeling van de landschapswaarden in het algemeen en in het bijzonder voor:
 - cultuurhistorische waardevolle gebieden ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch met waarden - cultuurhistorisch waardevol gebied';
 - dassenleefgebied, ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch met waarden - dassenleefgebied';
 - landschappelijk open gebied, ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch met waarden - openheid';
- g. behoud, herstel en ontwikkeling van de natuurwaarden in het algemeen en in het bijzonder voor:
 - kwetsbare soort(en) ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch met waarden - kwetsbare soorten';
 - natuurontwikkelingsgebied ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch met waarden - natuurontwikkelingsgebied';
 - struweelvogels ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch met waarden – struweelvogel gebied';
 - weidevogels en ganzen ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch met waarden - weidevogelgebied';
- h. instandhouding als zodanig van de aldaar voorkomende zandwegen;
- i. water en waterhuishoudkundige voorzieningen;
- j. voorzieningen ten behoeve van extensieve openluchtrecreatie, zoals fiets- en voetpaden en picknickplaatsen;
- k. ondergeschikte voorzieningen ten behoeve van de opwekking van duurzame energie, die vallen onder milieucategorie 1 of 2 op basis van de Handreiking Bedrijven en milieuzonering van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, met dien verstande dat tevens bestaande voorzieningen ten behoeve van de opwekking van duurzame energie, die vallen onder milieucategorie 3.1 of hoger op basis van de Handreiking Bedrijven en milieuzonering van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zijn toegestaan;
- l. een veldschuur, ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch – veldschuur'.
- m. evenementen;
- n. kampeerterrein, ter plaatse van de aanduiding 'kampeerterrein'.