



Uitspraak 201605887/1/A1

Datum van uitspraak: woensdag 13 december 2017

Tegen: het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant

Proceduresoort: Hoger beroep

Rechtsgebied: Algemene kamer - Hoger Beroep - Bestuursdwang / Dwangsom

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2017:3437**

201605887/1/A1.

Datum uitspraak: 13 december 2017

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A] en [appellant B], beide gevestigd te Boekel,
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 23 juni 2016 in zaken nrs. 15/6867 en 15/6869 in het geding tussen:

[appellant A] en [appellant B],

en

het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant.

Procesverloop

Bij besluit van 9 juli 2015 heeft het college aan [appellant A] twee lasten onder dwangsom opgelegd met betrekking tot de door haar gedreven varkenshouderij en mestverwerkingsinstallatie op de percelen [locatie 1] en [locatie 2] te Boekel.

Bij besluit van 17 november 2015 heeft het college het hiertegen door [appellant A] gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 9 juli 2015 heeft het college aan [appellant B] een last onder dwangsom opgelegd met betrekking tot de door haar gedreven varkenshouderij op het perceel [locatie 2] te Boekel.

Bij besluit van 17 november 2015 heeft het college het hiertegen door [appellant B] gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 23 juni 2016 heeft de rechtbank Oost-Brabant de beroepen van [appellant A] en [appellant B] tegen de besluiten van 17 november 2015 ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellant A] en [appellant B] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

[appellant A] en [appellant B] hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 september 2017, waar [appellant A] en [appellant B], vertegenwoordigd door mr. J. van Groningen, advocaat te Middelharnis, vergezeld door [gemachtigden], en het college, vertegenwoordigd door A.L. van Hoof-van Heertum, vergezeld door ing. R. Hendriks, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant A] heeft het hoger beroep, voor zover dat betrekking had op de aan haar opgelegde last onder dwangsom wegens overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) en artikel 1.10 van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: het Activiteitenbesluit), ter zitting ingetrokken.

2. [appellant A] drijft een varkenshouderij op het perceel [locatie 1] te Boekel en een mestverwerkingsinstallatie op het perceel [locatie 2] te Boekel. [appellant B] drijft een varkenshouderij op het perceel [locatie 2] te Boekel. In de mestverwerkingsinstallatie op het perceel [locatie 2] wordt mest verwerkt van de beide varkenshouderijen.

Bij het aan [appellant A] gerichte besluit van 9 juli 2015, voor zover thans nog van belang, heeft het college haar gelast de verwerking en opslag van mest op het perceel [locatie 2] binnen zes weken na het van kracht worden van het besluit te beëindigen en beëindigd te houden. Het college heeft hieraan ten grondslag gelegd dat deze verwerking en opslag van mest niet is toegestaan op grond van het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Buitengebied 2005" (hierna: het bestemmingsplan), zodat artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo wordt overtreden. Aan deze last is een dwangsom verbonden van € 15.000 per week dat de overtreding voortduurt, met een maximum van € 90.000.

Bij het aan [appellant B] gerichte besluit van 9 juli 2015 heeft het college haar gelast de in het besluit genoemde wijzigingen van haar inrichting op het perceel [locatie 2] binnen drie maanden na het van kracht worden van het besluit ongedaan te maken. Het college heeft hieraan ten grondslag gelegd dat de wijzigingen hebben plaatsgevonden zonder de daarvoor op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo vereiste omgevingsvergunning en zonder melding op grond van artikel 1.10 van het Activiteitenbesluit. Aan deze last is een dwangsom verbonden van € 1.000 per week dat de overtreding voortduurt, met een maximum van € 6.000.

Gronden [appellant A]

3. [appellant A] betwist het oordeel van de rechtbank dat de verwerking en opslag van mest, afkomstig van de varkenshouderijen van [appellant A] en [appellant B], op het perceel [locatie 2] in strijd zijn met het bestemmingsplan. Volgens [appellant A] is die verwerking en opslag toegestaan, omdat de mestverwerkingsinstallatie op het perceel [locatie 2] en de varkenshouderijen op de percelen [locatie 1] en [locatie 2] voor de toepassing van het bestemmingsplan als één agrarisch bedrijf moeten worden beschouwd en omdat haar bij besluit van 8 maart 2011 een vergunning krachtens de Wet milieubeheer is verleend voor een inrichting, bestaande uit zowel de varkenshouderij op het perceel [locatie 1] als de mestverwerkingsinstallatie op het perceel [locatie 2].

3.1. Op grond van het bestemmingsplan rust op het perceel [locatie 2] de bestemming "Agrarisch Gebied" en de bestemming "Agrarisch bouwblok", met de aanduiding "iv".

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder 24, van de planvoorschriften wordt onder bestemmingsvlak verstaan: een op de plankaart (1 of 2) aangegeven vlak met eenzelfde bestemming.

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder 28, wordt onder bouwblok verstaan: een op plankaart 2 weergegeven bestemmingsvlak met de bestemming "Agrarisch bouwblok" of een buiten de gemeente Boekel gelegen perceel met een vergelijkbare bestemming.

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder 44, wordt onder gekoppeld bestemmingsvlak verstaan: een gekoppeld bestemmingsvlak bestaat uit maximaal twee - onderling niet aaneengesloten - percelen die door de aanduiding 'gekoppeld bestemmingsvlak' tezamen worden aangemerkt als zijnde één (agrarisch) bestemmingsvlak.

Ingevolge artikel 9.1, voor zover hier van belang, zijn de als "Agrarisch bouwblok" op plankaart 2 aangegeven gronden bestemd voor grondgebonden agrarische bedrijfsdoeleinden en ter plaatse van de aanduiding "iv" voorts voor intensieve veehouderijen, waarbij geldt dat per agrarisch bouwblok maximaal één agrarisch bedrijf is toegestaan, een en ander met bijbehorende voorzieningen en de in artikel 9.3.3 omschreven ondergeschikte functies.

Ingevolge artikel 9.3.1 is het verboden de binnen deze bestemming opgenomen gronden en bouwwerken te gebruiken of te laten gebruiken op een wijze of tot een doel strijdig met de aan de gronden gegeven bestemming.

Ingevolge artikel 9.3.2, aanhef en onder d, wordt onder strijdig gebruik als bedoeld in artikel 9.3.2 in ieder geval verstaan het opslaan, storten of bergen van materialen, producten en mest, behoudens voor zover zulks noodzakelijk is voor het op de bestemming gerichte gebruik van de grond.

Ingevolge artikel 9.3.3, aanhef en onder b, wordt onder strijdig gebruik als bedoeld in artikel 9.3.1 in ieder geval niet verstaan het gebruik van gronden en bouwwerken, mits het gaat om een ondergeschikte functie ten opzichte van de agrarische functie zoals omschreven in artikel 9.1, voor bewerking en/of verwerking van door het agrarisch bedrijf zelf voortgebrachte agrarische producten in maximaal 15% van de aanwezige bedrijfsgebouwen en tot maximaal 200 m².

3.2. De Afdeling stelt vast dat het perceel [locatie 2] en de percelen [locatie 1] en [locatie 2] op plankaart 2 elk een eigen bestemmingsvlak hebben met de bestemming "Agrarisch bouwblok" en de aanduiding "iv" en dat geen sprake is van gekoppelde bestemmingsvlakken. Gelet op de planvoorschriften is mestopslag en -verwerking binnen een bestemmingsvlak met de bestemming "Agrarisch bouwblok" niet toegestaan als hoofdfunctie, maar slechts voor zover noodzakelijk voor en ondergeschikt aan een binnen dat bestemmingsvlak aanwezige agrarische functie. Binnen het perceel [locatie 2] bevindt zich geen agrarische functie, maar wordt als hoofdfunctie mest, afkomstig van buiten dat bestemmingsvlak gelegen agrarische functies, verwerkt en opgeslagen. Dit is in strijd met de planvoorschriften.

Voor zover [appellant A] stelt dat er desondanks geen sprake is van een overtreding, omdat haar bij besluit van 8 maart 2011 een vergunning krachtens de Wet milieubeheer is verleend voor een inrichting, bestaande uit zowel de varkenshouderij op het perceel [locatie 1] als de mestverwerkingsinstallatie op het perceel [locatie 2], overweegt de Afdeling dat een besluit tot verlening van een vergunning krachtens de Wet milieubeheer geen toestemming in kon houden om van het bestemmingsplan af te wijken. Dat de varkenshouderij op het perceel [locatie 1] en de mestverwerkingsinstallatie op het perceel [locatie 2] samen een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer en de Wabo vormen, is ook niet relevant voor de uitleg van het bestemmingsplan.

3.3. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de opslag en verwerking van mest door [appellant A] op het perceel [locatie 2] niet is toegestaan op grond van het bestemmingsplan, zodat [appellant A] artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo heeft overtreden. Het betoog faalt.

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

omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisering bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

5. [appellant A] voert aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de opgelegde last onder dwangsom onevenredig is, omdat bij haar met de verlening van de milieuvergunning van 8 maart 2011 het gerechtvaardigd vertrouwen is gewekt dat niet handhavend zou worden optreden tegen de mestopslag en -verwerking op het perceel [locatie 2]. In de toelichting van het besluit tot verlening van die vergunning is immers geconcludeerd dat zich geen strijd met het bestemmingsplan voordeed, aldus [appellant A].

5.1. Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (in onder meer de uitspraak van 5 augustus 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2523](#)), nodig dat er aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend.

5.2. Vooropgesteld zij dat het besluit van 8 maart 2011 niet is genomen door het college, maar door burgemeester en wethouders van Boekel. Ook als hetgeen in de toelichting van dat besluit is opgemerkt over het bestemmingsplan kan worden toegerekend aan het college, moet worden geoordeeld dat [appellant A] daaraan niet het gerechtvaardigd vertrouwen kon ontleenen dat het college niet zou overgaan tot handhavend optreden. Op grond van artikel 8.10, derde lid, van de Wet milieubeheer bestond voor het bevoegd gezag de bevoegdheid, maar niet de verplichting, om een milieuvergunning te weigeren bij strijd met het bestemmingsplan. De opmerkingen over het bestemmingsplan in de toelichting van het besluit van 8 maart 2011 dienden louter ter motivering van de beslissing om geen gebruik te maken van die bevoegdheid en zijn bovendien summier. Er is in de toelichting in zoverre niet meer vermeld dan dat alle aangevraagde gebouwen binnen het bouwblok zijn geplaatst en dat het bouwblok volgens het bestemmingsplan is aangemerkt voor intensieve veehouderij. Van een concrete, ondubbelzinnige toezegging waaraan de rechtens te honoreren verwachting kon worden ontleend dat niet handhavend zou worden opgetreden tegen de met het bestemmingsplan strijdige mestopslag en -verwerking op het perceel [locatie 2] is geen sprake.

De door [appellant A] bij brief van 18 augustus 2017 overgelegde op 30 juni 2017 opgemaakte verklaring van een voormalig ambtenaar van de gemeente Boekel, waarin deze verklaart dat bij de voorbereiding van het besluit van 8 maart 2011 nadrukkelijk is getoetst aan het bestemmingsplan, kan niet tot het oordeel leiden dat [appellant A] ten tijde van het nemen van het besluit op bezwaar van 17 november 2015 het gerechtvaardigd vertrouwen mocht hebben dat van handhavend optreden zou worden afgezien, reeds omdat deze verklaring van na dat besluit dateert.

Het betoog faalt.

6. [appellant A] voert aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat zich concreet zicht op legalisering van de overtreding voordeed.

6.1. Voor concreet zicht op legalisering van een afwijking van het bestemmingsplan is minstens nodig dat het bevoegd gezag bereid is aan legalisering mee te werken. Blijkens het besluit op bezwaar van 17 november 2015 bestond die bereidheid ten tijde van het nemen van dat besluit niet. Reeds hierom deed zich geen concreet zicht op legalisering voor. Het betoog faalt.

7. De rechtbank heeft ook in het beroep van [appellant A] op het fair play-beginsel terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat het college van handhavend optreden had moeten afzien. Dat het college [appellant A] eind december 2014 in de gelegenheid heeft gesteld om een legaliseringsonderzoek te doen en daarvan de resultaten over te leggen, maakt, anders dan [appellant A] veronderstelt, niet dat het college in strijd met het fair play-beginsel heeft gehandeld door op 9 juli 2015 over te gaan tot handhaving. Dit is reeds het geval omdat [appellant A] blijkens het besluit van 9 juli 2015 geen gebruik heeft gemaakt van de geboden gelegenheid om een legaliseringsonderzoek over te leggen. Zij heeft slechts verzocht om respijt voor het indienen van een aanvraag. Het college was niet gehouden dat verzoek in te willigen.

De stelling van [appellant A] dat zij en [appellant B], gezien de verwerkingsverplichting op grond van de meststoffenregelgeving, hun mest tegen hogere kosten op een andere wijze of op een andere locatie zullen moeten laten verwerken als verwerking op het perceel [locatie 2] niet mogelijk is, alsmede haar stelling dat de ruimtelijke ordening beter is gediend met het toestaan van die verwerking, leveren ten slotte evenmin een bijzondere omstandigheid op die voor het college aanleiding had moeten zijn om van handhavend optreden af te zien.

8. [appellant A] betoogt dat in overweging 3.2 van de uitspraak van de rechtbank ten onrechte is overwogen dat het verwerken van mest afkomstig van de inrichting van [appellant B] in de mestverwerkingsinstallatie op het perceel [locatie 2] een overtreding inhoudt van de aan [appellant A] verleende milieuvergunning van 8 maart 2011.

8.1. Overweging 3.2 van de uitspraak van de rechtbank bevat slechts een weergave van standpunten van het college, niet een oordeel van de rechtbank. Reeds hierom kan het tegen overweging 3.2 gerichte betoog geen aanleiding geven voor vernietiging van de uitspraak van de rechtbank.

Gronden [appellant B]

9. Onbestreden is dat [appellant B] in strijd heeft gehandeld met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo, zodat het college bevoegd was tot handhavend optreden.

10. [appellant B] voert aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat zich concreet zicht op legalisering van de overtreding voordeed.

10.1. Blijkens het besluit op bezwaar van 17 november 2015, het verweerschrift van het college in beroep en de schriftelijke uiteenzetting van het college in hoger beroep had [appellant B] ten tijde van het nemen van dat besluit op bezwaar geen ontvankelijke aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo, die strekte tot legalisering van de op het perceel [locatie 2] illegaal aanwezige situatie. Reeds hierom bestond geen concreet zicht op legalisering. Het betoog faalt.

11. [appellant B] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de aan de last onder dwangsom verbonden begunstigingstermijn van drie maanden te kort was. Die termijn had volgens haar zodanig lang moeten zijn dat niet alleen het feitelijk beëindigen van de overtreding binnen de termijn mogelijk was, maar ook legalisering daarvan. [appellant B] wijst er daarbij op dat het college in het besluit van 9 juli 2015 heeft vermeld dat [appellant B] er ook voor kon kiezen om de in de inrichting aangebrachte wijzigingen door middel van een nieuwe omgevingsvergunning te legaliseren. Het feit dat de begunstigingstermijn nadien meerdere malen door het college is verlengd, bevestigt volgens [appellant B] dat de oorspronkelijke termijn te kort was.

11.1. De aan een last onder dwangsom verbonden begunstigingstermijn moet erop zijn gericht de overtreder de mogelijkheid te bieden om de overtreding feitelijk ongedaan te maken, niet om de overtreding te laten legaliseren. De omstandigheid dat het college in het besluit van 9 juli 2015 heeft opgemerkt dat [appellant B] ook kon kiezen voor legalisering door middel van een nieuwe omgevingsvergunning en de omstandigheid dat het college de begunstigingstermijn nadien meermaals heeft verlengd om [appellant B] de gelegenheid te bieden om een legaliseringsprocedure te doorlopen, kunnen dan ook niet tot het oordeel leiden dat de bij het besluit van 9 juli 2015 gestelde begunstigingstermijn van drie maanden te kort was. Dat een termijn van drie maanden voldoende was om de overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo feitelijk ongedaan te maken, is door [appellant B] verder niet bestreden. Het betoog faalt.

Slotoverwegingen

12. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank dient, voor zover aangevallen, te worden bevestigd.

13. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillesen, voorzitter, en mr. Th.C. van Sloten en mr. F.C.M.A. Michiels, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.P.J.M. van Grinsven, griffier.

w.g. Van der Beek-Gillesen w.g. Van Grinsven
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 13 december 2017

462.