

# ECLI:NL:RBNNE:2021:1861

Instantie	Rechtbank Noord-Nederland
Datum uitspraak	10-03-2021
Datum publicatie	18-05-2021
Zaaknummer	18/598
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Afwijzing verzoek om handhaving. Diverse overtredingen door gebruik in strijd met verschillende bestemmingsplannen.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Omgevingsvergunning in de praktijk 2021/8497

## Uitspraak

### RECHTBANK NOORD-NEDERLAND

Zittingsplaats Groningen

Bestuursrecht

zaaknummer: LEE 18/598

#### uitspraak van de meervoudige kamer van 10 maart 2021 in de zaak tussen

[eiser] , te [plaats] , eiser  
(gemachtigde: mr. E.R.M. Holtz-Russel),

en

**het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Aa en Hunze**, verweerder  
(gemachtigden: J.H. Reitsema en E.A.A. van Dam).

Als derde-partij heeft aan het geding deelgenomen: [bedrijf] , te [plaats] (gemachtigde: mr. R. Snel).

### Procesverloop

Bij besluit van 21 april 2016 (het primaire besluit) heeft verweerder het verzoek om handhaving van eiser afgewezen.

Bij besluit van 28 februari 2017, verzonden 3 maart 2017, heeft verweerder het bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 15 december 2017 heeft de rechtbank het beroep gegrond verklaard, het bestreden besluit van 3 maart 2017 vernietigd en bepaald dat verweerder een nieuw besluit op bezwaar dient te nemen.

Bij besluit van 10 januari 2018 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiser opnieuw ongegrond verklaard.

Eiser heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

De rechtbank heeft de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB) ruimtelijke ordening en milieu gevraagd advies uit te brengen. Op 7 september 2018 heeft de StAB een advies ingediend. Partijen hebben hierop een reactie ingediend. Op 26 november 2018 heeft de StAB een nader advies ingediend. Partijen hebben hierop eveneens een reactie ingediend.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Belanghebbende heeft bij brief van 18 september 2019 nadere stukken, waaronder een aanvraag om omgevingsvergunning, ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 3 oktober 2019. Het onderzoek is geschorst teneinde partijen in de gelegenheid te stellen om te komen tot een onderling vergelijk. Eiser heeft bij brief van 26 mei 2020 verzocht om het onderzoek voort te zetten.

Bij brief van 3 november 2020 heeft verweerder de rechtbank bericht omtrent de laatste stand van zaken. Daaruit volgt dat op 27 januari 2020 een omgevingsvergunning is verleend, waartegen eiser een bezwaarschrift heeft ingediend.

Bij brieven van 16 en 20 november 2020 hebben eiser en belanghebbende gereageerd op de vraag van de rechtbank naar het belang dat eiser nog heeft bij onderhavige procedure.

Het onderzoek ter zitting is vervolgens voortgezet op de zitting van 24 november 2020. Voor eiser zijn verschenen [vertegenwoordiger eiser] , bijgestaan door mr. Holtz-Russell en mr. A.A. Westers. Voor

verweerder zijn verschenen J.H. Reitsema en E.A.A. van Dam. Voor belanghebbende zijn verschenen [eerste vertegenwoordiger derde belanghebbende] en [tweede vertegenwoordiger derde belanghebbende] , bijgestaan door hun gemachtigde mr. Snel.

## Overwegingen

1. De rechtbank gaat voor haar oordeelsvorming uit van de volgende door partijen niet betwiste feiten en omstandigheden.
  - 1.1 Op 25 januari 2016 heeft eiser een verzoek om handhaving gedaan met betrekking tot het perceel van belanghebbende. Het handhavingsverzoek heeft betrekking op het (gesteld) in strijd met de vigerende bestemmingsplannen aanleggen van een semiverharding en een doorsteek in de groenstrook alsmede inzake gebruik van die gronden en gebruik van agrarische percelen in strijd met het bestemmingsplan. Het handhavingsverzoek ziet voorts op strijd met in het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: het Ab) opgenomen geluidsvoorschriften en voorschriften met betrekking tot bodembeschermende maatregelen.
  - 1.2 Bij besluit van 21 april 2016 heeft verweerder het verzoek om handhaving afgewezen.
  - 1.3 Tegen dit besluit heeft eiser een bezwaarschrift ingediend.
  - 1.4 Bij besluit van 3 maart 2017 heeft verweerder het bezwaar ongegrond verklaard, het bestreden besluit herroepen en opnieuw beslist op het handhavingsverzoek.
  - 1.5 Tegen dit besluit heeft eiser beroep ingesteld bij de rechtbank. Bij uitspraak van 15 december 2017 heeft de rechtbank het besluit gegrond verklaard en het besluit van 3 maart 2017 vernietigd.
  - 1.6 Bij het thans bestreden besluit heeft verweerder opnieuw op het bezwaarschrift beslist en het bezwaar ongegrond verklaard. Hierbij heeft verweerder zich op het standpunt gesteld dat het gebruik van de semiverharding voor het stallen van machines en het rijden met landbouwvoertuigen op gronden met bestemming grasland weliswaar in strijd met het geldende bestemmingsplan is, maar dat handhavend optreden onevenredig is omdat de strijdige situatie gelegaliseerd kan worden.
2. Het bedrijf van belanghebbende is een erkend gecertificeerd keuringsstation voor de Stichting Kwaliteitseisen Landbouwtechniek (SKL). Het bedrijf keurt spuitapparatuur voor gewasbeschermingsmiddelen en andere soorten apparatuur en machines. Verder verricht het bedrijf staalconstructiewerkzaamheden. Voorts verkoopt het bedrijf tuingereedschappen. Voor de werkzaamheden beschikt het bedrijf over twee hallen waarin zich onder andere werkplaatsen, een testcabine voor trekkers en een wasplaats bevinden. Verder is er een hal voor opslag en stalling van materiaal, machines en voertuigen. Het met klinkers verharde buitenterrein rondom de hallen is in gebruik voor stalling van machines en voertuigen waarvoor binnenstalling niet noodzakelijk is alsmede voor het parkeren van autos en voertuigbewegingen. Ten oosten van de panden is een semiverhard terrein aangelegd met asfaltgranulaat dat eveneens in gebruik is voor stalling van materieel en voertuigen. Het buitenterrein inclusief het semi-verharde deel wordt aan de oostzijde begrensd door een groenstrook. De groenstrook is voorzien van een doorgang van het semiverharde terrein naar de landbouwpercelen ten oosten van het bedrijfsterrein. Een perceel is in gebruik als grasland. Een ander perceel wordt verhuurd voor de teelt van mais. Deze agrarische gronden werden ook gebruikt om landbouwmachines te testen. Voor de verkoop van de tuingereedschappen beschikt het bedrijf over een winkelpand op het zuidelijk deel van het bedrijfsterrein.

De woning van eiser ligt op ongeveer 50 meter ten noordoosten van de meest oostelijke bedrijfshal van belanghebbende, en op ongeveer 35 meter van de rand van het semiverharde terrein. Verder ligt het perceel van eiser direct aan de agrarische gronden van belanghebbende.

### 3. Procesbelang

Nu inmiddels een omgevingsvergunning voor het bouwen van een geluidscherm en het gebruik van gronden in strijd met het bestemmingsplan is verleend, komt de vraag op of nog belang bestaat bij beoordeling van het onderhavige beroep. De rechtbank is van oordeel dat deze vraag bevestigend moet worden beantwoord.

Eiser heeft in zijn bezwaarschrift verzocht om vergoeding van de door hem gemaakte proceskosten in verband met de behandeling van het bezwaar, welk verzoek is afgewezen. Eiser heeft reeds daarom belang bij de beoordeling van het bestreden besluit op dit punt. De rechtbank wijst in dit verband op vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRS), waaronder de uitspraak van 14 februari 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:518).

4. In de gronden stelt eiser dat sprake is van diverse overtredingen. Deze zien op het aanleggen zonder omgevingsvergunning van een semiverharding en opsluitbanden en het gebruik daarvan in strijd met het bestemmingsplan ten behoeve van parkeren, stalling, onderhoud en reparatie van voertuigen. Voorts is volgens eiser sprake van een overtreding met betrekking tot het zonder omgevingsvergunning aanleggen van een doorsteek in de groenstrook en het gebruik daarvan ten behoeve van parkeren, stalling, onderhoud en reparatie van voertuigen. Verder handelt belanghebbende volgens eiser in strijd met de vigerende bestemmingsplannen door het gebruik van de agrarische percelen ten oosten van het bedrijf van belanghebbende ten behoeve van het testen van voertuigen. Eiser heeft verder gesteld dat sprake is van overtreding van bodemvoorschriften uit het Ab en de Wet bodembescherming (Wbb). De rechtbank zal de gestelde overtredingen hieronder bespreken.

#### *Aanleg semiverharding en opsluitbanden*

- 5.1 Eiser stelt dat de aanleg van de semiverharding en de opsluitbanden ten oosten van de bedrijfsgebouwen in strijd is met het daar vigerende [bestemmingsplan 1]. Eiser meent dat verweerder dit gebruik ten onrechte aan het vernietigde [bestemmingsplan 2] heeft getoetst, nu dit is vernietigd door de AbRS bij uitspraak van 2 december 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:3708). Anders dan verweerder meent, geldt de Tegelen-jurisprudentie niet. Er is geen sprake van een afgegeven omgevingsvergunning op basis van een nog niet onherroepelijk bestemmingsplan.
- 5.2 Verweerder stelt zich op het standpunt dat de aanleg van de semiverharding en de opsluitbanden heeft plaatsgevonden in de periode dat het [bestemmingsplan 2] van kracht was, van 8 april 2014 tot en met 2 december 2015. Op grond van dat bestemmingsplan was de aanleg van de semiverharding, de opsluitbanden en de doorsteek toegestaan.
- 5.3. De rechtbank overweegt dat niet in geschil is dat ten tijde van de aanleg van de semiverharding en de opsluitbanden het bestemmingsplan [bestemmingsplan 2] van kracht was. De aanleg van de semiverharding dient naar het oordeel van de rechtbank daarom, anders dan eiser meent, aan dat bestemmingsplan te worden getoetst. Naar het oordeel van de rechtbank was de aanleg van de semiverharding op grond van dat bestemmingsplan toegestaan, nu het binnen de bestemming "Bedrijf" past en in dit bestemmingsplan geen aanlegvergunningplicht was opgenomen.
- Verder is niet in geschil dat na de aanleg (het herstelbesluit met betrekking tot) het bestemmingsplan bij uitspraak van de AbRS van 2 december 2015 (201400458/3/R4) is vernietigd.

De AbRS heeft in haar uitspraak van 24 februari 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BP6324) geoordeeld dat de zogenaamde Tegelen-jurisprudentie, gevormd onder de Wet op de Ruimtelijke Ordening, onverminderd geldt onder de Wet ruimtelijke ordening. Uit deze jurisprudentie volgt, samengevat weergegeven, dat vernietiging van het besluit omtrent vaststelling van een bestemmingsplan, zowel voor wat betreft de in dat plan opgenomen bouwregimes als de in dat plan opgenomen gebruiksregimes, geen terugwerkende kracht heeft. Deze vernietiging betekent echter wel dat vanaf het moment van

vernietiging het oude bestemmingsplan voor die gronden herleefde. Voorts blijkt uit deze jurisprudentie dat, indien op grond van een nog niet onherroepelijk vastgestelde bestemming vergunningsvrij wordt gebouwd, de bouwer het risico neemt dat het aldus gebouwde niet blijvend ten behoeve van of ten dienste van de (nadien vernietigde) bestemming zou mogen worden gebruikt (AbRS, 2 november 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU5397).

Naar het oordeel van de rechtbank is deze jurisprudentie ook van toepassing op het (vergunningsvrij) aanleggen. Ten aanzien van de aanleg van de semiverharding en de opsluitbanden is derhalve geen sprake van een overtreding, zodat verweerder in zoverre niet bevoegd is om handhavend op te treden. Anders dan verweerder meent, doet het vergunningsvrij aanleggen van de semiverharding, echter niet af aan verweerders bevoegdheid om na 2 december 2015 handhavend op te treden als gevolg van het ontbreken van de vereiste vergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo (c-vergunning), indien de semiverharding gebruikt wordt in strijd met het op dat moment vigerende bestemmingsplan. De rechtbank wijst voor haar oordeel hierover op rechtsoverweging 6.4 van deze uitspraak.

#### *Gebruik van de semiverharding*

6.1 Eiser stelt dat het gebruik van de semiverharding, waaronder de lus, ten behoeve van stallen, onderhoud, reparatie, testen en opslag van machines/voertuigen alsmede het rijden met voertuigen in strijd is met het ter plaatse vigerende [bestemmingsplan 1] Volgens eiser is ten aanzien van het rijden het doel, waarmee wordt gereden, planologisch relevant. Nu het rijden over de lus plaatsvindt ten behoeve van een verboden activiteit (zoals stalling en opslag) is ook dit rijden illegaal.

6.2 Verweerder stelt dat het gebruik van de semiverharding ten behoeve van het rijden met voertuigen van stalling binnen/buiten naar de werkplaats vice versa, alsmede het rijden naar de buitenstalling en terug, voor zover deze activiteiten plaatsvinden op de bestemming Grasland, in strijd is met het [bestemmingsplan 1] . Het rijden met de voertuigen over de lus, waar de bestemming Bedrijven geldt, acht verweerder wel toegestaan. Verder is het stallen van machines volgens verweerder in strijd met dit bestemmingsplan, ongeacht de bestemming.

6.3. Ter plaatse van de semiverharding geldt het [bestemmingsplan 1] . De gronden, waarop de lus is aangebracht, hebben de bestemming Bedrijven met aanduiding geen opslag en uitstalling. De rest van de gronden waarop de semiverharding is aangebracht heeft de bestemming Grasland.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de planvoorschriften zijn de gronden met de bestemming Bedrijven bestemd voor de in het artikel beschreven genoemde bedrijven alsmede aanleg van een toegangsweg. Ingevolge artikel 3, zesde lid, onder c, van de planvoorschriften is opslag en stalling op gronden die zijn voorzien van de aanduiding geen opslag en uitstalling niet toegestaan.

Ingevolge artikel 3, zevende lid, van de planvoorschriften verlenen burgemeester en wethouders vrijstelling van het bepaalde in lid 6 indien strikte toepassing van dit voorschrift leidt tot een beperking van het meest doelmatige gebruik, die niet door dringende redenen wordt gerechtvaardigd.

Ingevolge artikel 4, eerste lid, van de planvoorschriften zijn de gronden met de bestemming Grasland bestemd voor tuin en/of erf met een inrichting in de vorm van grasland al dan niet met bomen, alsmede voor beek met natuurontwikkeling en voor milieubeschermingsgebied.

Ingevolge artikel 4, derde lid, van de planvoorschriften is het verboden de gronden en bouwwerken te gebruiken in strijd met de in lid 1 gegeven doeleindenomschrijving.

6.4 Ten aanzien van het gestelde strijdig gebruik met betrekking tot de semiverharding moet onderscheid gemaakt worden tussen de verschillende vormen van gebruik die belanghebbende daarop ten tijde van het bestreden besluit uitoefende. Niet in geschil is dat belanghebbende de gronden in elk geval gebruikte voor het stallen en parkeren van en het rijden met voertuigen.

Naar het oordeel van de rechtbank is het stallen en parkeren van voertuigen, gelet op de geldende bestemmingen, op de gehele semiverharding niet toegestaan. Evenmin is het rijden op gronden, waar de bestemming Grasland geldt, toegestaan. In zoverre heeft verweerder terecht vastgesteld dat sprake is van overtredingen waartegen verweerder bevoegd is om handhavend op te treden.

Het rijden is, anders dan eiser stelt, naar het oordeel van de rechtbank wel toegestaan op de lus. De rechtbank volgt eisers standpunt, dat moet worden bezien met welk doel wordt gereden, niet.

Anders dan eiser stelt is naar het oordeel van de rechtbank niet dan wel onvoldoende aangetoond dat belanghebbende de betreffende gronden ook gebruikt ten behoeve van stallen, opslag, testen, reparatie en onderhoud van machines/voertuigen. Verweerder heeft dit gebruik niet vastgesteld. De door eiser overgelegde fotos tonen dit naar het oordeel van de rechtbank voorts onvoldoende aan. Verder neemt de rechtbank hierbij in aanmerking dat, zoals ook de StAB overweegt, niet aannemelijk is dat op het semi-verharde buitenterrein motoren en andere voertuigen en machines, waaronder voertuigen die bedoeld zijn voor het toepassen van gewasbeschermingsmiddelen, (langdurig) worden gestald, nu sprake is van kostbaar en voor weersinvloeden kwetsbaar materieel. Veeleer is aannemelijk dat dit inpandig wordt gestald.

Voor zover belanghebbende de gronden hiervoor wel heeft gebruikt, is dit naar het oordeel van de rechtbank eveneens in strijd met het bestemmingsplan.

#### *Aanleg en gebruik van de doorsteek in de groenstrook*

7.1 Eiser stelt dat het aanleggen van de doorsteek in de groenstrook in strijd is met de bestemming Groen in het ter plaatse vigerende [bestemmingsplan 3]. Eiser stelt verder dat het gebruik daarvan ten behoeve van stalling, onderhoud en testen aan en van landbouwvoertuigen en rijden daarvan om het achterliggende agrarische perceel te bereiken in strijd is met het [bestemmingsplan 3].

7.2 Ten tijde van de aanleg van de hap in de groenstrook gold het [bestemmingsplan 3]. Op grond van dat bestemmingsplan hebben de gronden de bestemming Groen”.

Ingevolge artikel 10, eerste lid, van de planvoorschriften, van het [bestemmingsplan 3] voor zover van belang, zijn de voor Groen aangewezen gronden mede bestemd voor inritten.

Ingevolge artikel 10, eerste lid, onder a, ten vierde, van de planvoorschriften is een omgevingsvergunning vereist voor het aanleggen van oppervlakteverhardingen.

7.3 De rechtbank stelt vast dat zowel het primaire als het bestreden besluit geen betrekking hebben op het verzoek om handhaving met betrekking tot de aanleg en het gebruik van de doorsteek in de groenstrook. In zoverre is sprake van gebreken in de betreffende besluiten.

Naar het oordeel van de rechtbank kan de hap in de groenstrook worden aangemerkt als een inrit. Gelet op de geldende bestemmingsplanvoorschriften is de aanleg daarvan toegestaan, mits daarvoor een omgevingsvergunning is verleend. Niet gebleken is dat in het onderhavige geval voor de aanleg van de hap in de groenstrook een omgevingsvergunning is verleend. Nu de hap in de groenstrook is aangelegd zonder omgevingsvergunning is sprake van een overtreding waartegen verweerder bevoegd is om handhavend op te treden. Verweerder heeft dit ten onrechte niet onderkend.

Het gebruik van de hap in de groenstrook ten behoeve van stallen, onderhoud en testen van landbouwmachines is naar het oordeel van de rechtbank in strijd met de bestemming. Naar het oordeel van de rechtbank is echter onvoldoende aangetoond dat belanghebbende de gronden hiervoor gebruikt. De door eiser overgelegde fotos tonen dit onvoldoende aan.

#### *Gebruik grasland- en maisperceel*

8.1 Eiser stelt dat het gebruik van het terrein ten noorden en oosten van de semiverharding (grasland- en maisperceel dan wel braakliggend terrein) ten behoeve van testactiviteiten van landbouwvoertuigen in strijd is met de bestemmingsplannen [bestemmingsplan 3] en “Buitengebied”. Deze activiteiten zijn

niet als agrarische activiteiten aan te merken; belanghebbende heeft ook geen landbouwbedrijf.

8.2 Verweerder acht het gebruik van het agrarisch perceel (het maïspanceel) ten oosten van de semiverharding ten behoeve van het betreden met en testen van landbouwvoertuigen niet in strijd met de bestemmingsplannen [bestemmingsplan 3] en "Buitengebied". Volgens verweerder zijn de genoemde activiteiten agrarisch en daarom op grond van die bestemmingsplannen toegestaan.

8.3 Ter plaatse van de gronden ten oosten en noorden van de semiverharding zijn de bestemmingsplannen [bestemmingsplan 3] en "Buitengebied" van toepassing. De gronden ten noorden van de semiverharding (grasperceel) en het noordelijke deel van het maïspanceel hebben ingevolge het [bestemmingsplan 3] de bestemming Agrarische Cultuurgrond .

Het overige deel van het maïspanceel ligt binnen het bestemmingsplan "Buitengebied" en heeft op grond daarvan de bestemming Agrarisch Esdorpenlandschap.

Ingevolge artikel 4, eerste lid, van de planvoorschriften van het [bestemmingsplan 3] zijn de als Agrarische Cultuurgrond aangewezen gronden bestemd voor cultuurgrond, bos en bebossing, paden, groenvoorzieningen en sloten, bermen en beplanting met daarbij behorende bouwwerken, geen gebouwen zijnde.

Ingevolge artikel 1, onder y, van de planvoorschriften is cultuurgrond omschreven als "grasland, akkerbouw-en tuinbouwgronden.

Ingevolge artikel 4, vierde lid, van de planvoorschriften, wordt onder strijdig gebruik in elk geval begrepen:

- a. Het aanbrengen van oppervlakteverhardingen en/of de aanleg van wegen en paden anders dan ten behoeve van het agrarisch gebruik;
- b. Het gebruik van de gronden ten behoeve van bosbouw, houtteelt of andere opgaande teeltvormen.

Voor de bestemming Agrarisch Esdorpenlandschap binnen het bestemmingsplan "Buitengebied" gelden de volgende regels:

Ingevolge artikel 3, eerste lid, onder 1, van de planvoorschriften zijn deze gronden bestemd voor (bedrijfsmatig) agrarisch grondgebruik.

Ingevolge artikel 3, vijfde lid, van de planvoorschriften, wordt onder strijdig gebruik in ieder geval gerekend het gebruik van de gronden voor niet-agrarische bedrijvigheid anders dan bij het wonen toegestane beroepen en bedrijven en de specifiek daarvoor aangeduide bedrijven dan wel waarvoor in het verleden planologische medewerking is verleend.

8.4 Volgens de StAB is het testen van de spuitapparatuur niet aan te merken als primair bedrijfsmatig agrarisch gebruik. Dit gebruik vloeit volgens de StAB voort uit een niet-agrarische bedrijvigheid (een bedrijfsactiviteit vanwege een landbouwmechanisatiebedrijf).

8.5 De rechtbank stelt vast dat verweerder ten tijde van het bestreden besluit niet heeft vastgesteld dat op het grasperceel het testen van spuitapparatuur plaatsvond. Noch het primaire besluit noch het bestreden besluit ziet daar op. Naar het oordeel van de rechtbank is in zoverre niet komen vast te staan dat de betreffende activiteiten op het grasperceel hebben plaatsgevonden. De door eiser getoonde fotos tonen dit naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende aan. Op het grasperceel heeft dan ook geen overtreding plaatsgevonden.

Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken dat belanghebbende in ieder geval voorheen op het maïspanceel, in de periode van het jaar dat er geen gewas staat, sproeiapparatuur voor gewasbeschermingsmiddelen testte. Daarmee is bedoeld het testen van de op de voertuigen aanwezige GPS-functie. Uit het StAB-verslag blijkt dat eiser daarmee in het kader van de lopende beroepsprocedure, dus na het bestreden besluit, is gestopt.

Naar het oordeel van de rechtbank behelst het testen van spuitapparatuur op zowel de bestemming "Agrarische Cultuurgrond" als de bestemming "Agrarisch esdorpenlandschap" een overtreding.

Naar het oordeel van de rechtbank kan, zoals ook de StaB heeft overwogen, het testen van spuitapparatuur niet worden aangemerkt als primair bedrijfsmatig agrarisch gebruik maar vloeit dit gebruik voort uit een niet-agrarische bedrijvigheid. Hiervoor is van belang dat, zoals namens verweerder ter zitting is bevestigd, het testen van deze apparatuur niet slechts is aangewezen op agrarische gronden maar ook op andere gronden kan plaatsvinden. Dat het gebruik ten behoeve van niet-agrarische bedrijvigheid niet als zodanig als strijdig gebruik is opgenomen in art 4, vierde lid, van de planvoorschriften van het [bestemmingsplan 3] doet daar niet aan af.

### *Bodembescherming*

9.1 Eiser voert aan dat sprake is van strijd met artikel 3.25 van het Ab. Daarvoor is van belang dat de semiverharding wordt gebruikt ten behoeve van stallen, testen en onderhouden van landbouwvoertuigen waarmee gewasbestrijdingsmiddelen zijn toegepast, terwijl daar geen verhard oppervlak is aangebracht en geen maatregelen zijn getroffen waardoor wordt voorkomen dat te lozen hemelwater met de gewasbeschermingsmiddelen wordt verontreinigd. Daarbij vindt het testen van de machines voor gewasbestrijdingsmiddelen ook plaats op de agrarische percelen.

Voorts is het stallen van landbouwvoertuigen en machines in strijd met artikel 2.9 van het Ab en artikel 13 van de Wbb, nu kans bestaat op lekkage en geen bodembeschermende voorzieningen zijn aanbracht.

9.2 Verweerder stelt zich op het standpunt dat bij controles geen bodemverontreinigingen zijn waargenomen en dat niet is aangetoond dat sprake is van bodemverontreinigende (buiten) activiteiten. Dit blijkt ook niet uit de door eiser overgelegde fotos. Tractoren worden niet op het buitenterrein gestald terwijl kortstondig parkeren van tractoren op het buitenterrein geen bodembedreigende activiteit is waarvoor specifieke bodembeschermende maatregelen moeten worden getroffen. Er is geen sprake van overtredingen van bodemvoorschriften uit het Ab.

9.3 De StAB geeft aan dat niet aannemelijk is geworden dat op het semi-verharde buitenterrein voertuigen en machines, die bedoeld zijn voor het toepassen van gewasbeschermingsmiddelen, (langdurig) worden gestald. Dit is niet geconstateerd ten tijde van het bezoek in juli 2018 en ook verweerder heeft dit nimmer geconstateerd. In hal 3 stond tijdens het bezoek van de StAB wel een spuitmachine, bedoeld voor gewasbeschermingsmiddelen. Volgens belanghebbende is spuitapparatuur kostbaar en voor weersinvloeden kwetsbaar materieel, zodat dit in pandig wordt gestald. Hooguit wordt een voertuig met gekoppelde spuitapparatuur kort op het buitenterrein geparkeerd in afwachting van reparatie in de werkplaats.

Overigens blijkt volgens de StAB dat het artikel ziet op situaties waarin verontreinigd hemelwater als gevolg van bijvoorbeeld regenval of door afsputten van verhard oppervlak, feitelijk kan afstromen naar een oppervlaktewaterlichaam. Nu de semiverharding geen dichte verharding heeft zal eventueel water dat op dit terreindeel komt de bodem intrekken en niet via het oppervlak afstromen naar oppervlaktewater.

De StAB geeft verder aan dat belanghebbende alleen spuitmachines voor onderhoud en testen accepteert die volledig zijn gereinigd. Daarbij gebeurt het testen van de spuitapparatuur niet op de semiverharding maar in pandig. Hiervoor is in hal 3 een testbank beschikbaar. Er is geen reden om aan te nemen dat het testen van de werking van het spuitsysteem op het buitenterrein plaatsvindt. Eventueel wordt de werking van de spuitarmen van de machines op het buitenterrein getest maar dat kan zonder het in werking hebben van de spuitsystemen.

De StAB geeft met betrekking tot het testen van spuitapparatuur op de aangrenzende landbouwgronden aan dat hierbij water gemengd met residuen van gewasbeschermingsmiddelen uit de apparatuur op de landbouwpercelen terecht kan komen. De StAB acht aannemelijk dat dit zeer lage concentraties van werkzame stoffen zal betreffen, gelet op de kostbaarheid van de stoffen en het feit dat slechts gereinigde spuitmachines worden geaccepteerd. Voor het wassen van voertuigen is er een



in pandige wasplaats.

De StAB geeft verder aan dat gelet op de stelling van belanghebbende, dat het voor het behoud van de tractoren gewenst is om deze binnen te stallen, niet aannemelijk is dat motorvoertuigen (tractoren), die voor verkoop zijn bestemd, op het buitenterrein worden gestald. De StAB acht de verklaring van belanghebbende, dat stalling van deze voertuigen in de hal (3) gewenst is gelet op het behoud ervan, aannemelijk. Reparatiewerkzaamheden vinden ook binnen plaats, terwijl het kortstondig buiten parkeren in afwachting van of na afloop van reparatie geen bodembedreigende activiteit oplevert.

9.4 Naar het oordeel van de rechtbank is niet aannemelijk gemaakt dat sprake is van overtreding van (milieu)voorschriften uit het Ab danwel de Wbb. Door de toezichthouders van de RUD, noch door de StAB ten tijde van haar bezoek aan belanghebbende is geconstateerd dat sprake is van bodemverontreinigende activiteiten danwel van overtreding van bodemvoorschriften uit het Ab. De rechtbank ziet geen aanleiding om de StAB hierin niet te volgen. De stelling van eiser dat de StAB geen representatief beeld heeft verkregen van de activiteiten van belanghebbende kan niet tot een ander oordeel leiden. Eiser heeft het tegendeel niet onderbouwd. De fotos zijn daarvoor naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende. Hetgeen eiser overigens nog heeft aangevoerd behoeft gelet op het voorgaande geen bespreking.

10. Samenvattend overweegt de rechtbank dat ten tijde van het primaire en het bestreden besluit sprake was van de volgende overtredingen:

- het stallen en opslaan van landbouwvoertuigen op de hele semiverharding;
- het rijden op de semiverharding voor zover de bestemming Grasland geldt;
- de aanleg van de hap in de groenstrook zonder omgevingsvergunning;
- het testen van spuitapparatuur op gronden met bestemming Agrarische Cultuurgrond binnen het [bestemmingsplan 3] en op gronden met de bestemming Agrarisch Esdorpenlandschap binnen het "bestemmingsplan Buitengebied".

Verweerder was ten aanzien hiervan bevoegd om handhavend op te treden. Ten aanzien van de aanleg van de doorsteek in de groenstrook zonder omgevingsvergunning en het gebruik van de gronden met de bestemming Agrarische Cultuurgrond binnen het [bestemmingsplan 3] en de gronden met de bestemming Agrarisch Esdorpenlandschap binnen het "bestemmingsplan Buitengebied" ten behoeve van testen van GPS apparatuur heeft verweerder dit ten onrechte niet onderkend. Het beroep is in zoverre gegrond en het bestreden besluit dient in zoverre te worden vernietigd.

11. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren dit te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie bestaat. Daarnaast 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..

12.1. Verweerder heeft in het bestreden besluit overwogen dat het onevenredig is om handhavend op te treden. Nu uit het akoestisch onderzoek van Alcedo is gebleken dat voor eiser sprake is van een aanvaardbaar woon-en leefklimaat, meent verweerder dat de geconstateerde overtredingen gelegaliseerd kunnen worden. Verweerder wil daarom met gebruikmaking van artikel 4 uit bijlage II bij het Besluit Omgevingsrecht (Bor), de zogenaamde Kruiemellijst, een omgevingsvergunning verlenen. Verweerder meent dat de (bedrijfseconomische) belangen van belanghebbende zwaarder dienen te wegen dan het belang van eiser.

12.2 Eiser stelt dat ten tijde van het bestreden besluit geen sprake was van bijzondere omstandigheden op grond waarvan moet worden afgezien van handhaving. Er was ten tijde van het bestreden besluit geen

concreet zicht op legalisatie nu er geen ontwerp omgevingsvergunning ter inzage was gelegd. Verder is handhaving niet onevenredig. Er is geen sprake van een overtreding van zeer geringe aard en omvang die geen reële hinder voor derden heeft. De overtredingen zijn fors en eiser ondervindt geluidsoverlast en visuele hinder, met name in het groeiseizoen wanneer alle werkzaamheden voor agrariërs worden verricht. Of de geluidbelasting onder de norm blijft van het Ab is in dit verband niet relevant nu het Ab van toepassing is op een vergunde situatie en niet op een illegale situatie. Het relaas van verweerder met betrekking tot het geluidsrapport hoort thuis in de procedure met betrekking tot de omgevingsvergunning.

12.3 Niet in geschil is dat er ten tijde van het besluit op bezwaar van 10 januari 2018 geen sprake was van concreet zicht op legalisatie, reeds omdat op dat moment nog geen aanvraag om omgevingsvergunning was ingediend.

12.4 Ook overigens was ten tijde van het besluit op bezwaar naar het oordeel van de rechtbank niet gebleken van bijzondere omstandigheden op grond waarvan verweerder had moeten afzien van handhaving. Dat verweerder de intentie heeft om een omgevingsvergunning te verlenen omdat uit het akoestisch rapport van Aldeco blijkt dat voor eiser sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat, acht de rechtbank onvoldoende. Zoals eiser heeft gesteld dient de vraag, of een aanvaardbaar woon- en leefklimaat voor hem kan worden behaald, te worden beantwoord in het kader van de procedure inzake de omgevingsvergunning.

Gelet op het voorgaande heeft verweerder ten onrechte overwogen dat ten tijde van het besluit op bezwaar sprake was van bijzondere omstandigheden waardoor grond bestond om af te zien van handhaving. Het beroep is ook in zoverre gegrond. Het bestreden besluit dient ook op dit punt te worden vernietigd.

13.1 Eiser voert aan dat sprake is van vooringenomenheid en détournement de pouvoir. Verweerder stelt zich partijdig op door de (vergeefse) pogingen om middels bestemmingsplanprocedures het bedrijf van belanghebbende ter plaatse gelegaliseerd te krijgen en thans te weigeren om handhavend op te treden. Daarbij heeft verweerder zich in het kader van de nieuw te verlenen omgevingsvergunning als initiatiefnemer opgesteld door het opdracht geven tot het uitvoeren van een akoestisch onderzoek en belanghebbende uit te nodigen om een aanvraag om een omgevingsvergunning in te dienen.

13.2 Verweerder erkent dat de procedure lang duurt maar verweerder is steeds in de veronderstelling geweest dat een uitbreiding van het bedrijf van belanghebbende planologisch mogelijk moet zijn. Vanuit die optiek heeft verweerder altijd gehandeld. Omdat verweerder de activiteiten wil legaliseren heeft verweerder belanghebbende in de gelegenheid gesteld een aanvraag in te dienen. Dat heeft belanghebbende thans gedaan.

13.3 Naar het oordeel van de rechtbank is onvoldoende gebleken dat sprake is van détournement de pouvoir. De rechtbank acht verweerdens motivering, dat hij, mede na een belangenafweging, heeft gehandeld in de veronderstelling dat het strijdige gebruik te legaliseren was, voldoende. Verweerder heeft in dat verband ook aangegeven dat wanneer zou blijken dat de omgevingsvergunning niet kan worden verleend, niet van de beginselplicht zal worden afgeweken indien daartoe geen mogelijkheid bestaat.

14. Gelet op hetgeen in deze uitspraak in rechtsoverwegingen 10 en 12.4 is overwogen is het beroep gegrond. De rechtbank vernietigt het bestreden besluit. De rechtbank ziet echter aanleiding om de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten.

Daarvoor is van belang dat, gelet op de op 27 januari 2020 verleende omgevingsvergunning, een deel van de overtredingen inmiddels is gelegaliseerd. Dat deze vergunning nog niet onherroepelijk is doet daar niet aan af. Voorts is uit de stukken en het verhandelde ter zitting onweersproken gebleken dat andere overtredingen, waaronder het testen op het maïspaneel en de doorsteek in de groenstrook, inmiddels zijn beëindigd. Indien verweerder opnieuw op het bezwaar zou moeten beslissen, zou verweerder daarom, gelet op het feit dat verweerder de op dat moment geldende feiten en

omstandigheden bij de heroverweging dient te betrekken (ECLI:NL:RVS:202:2571), het verzoek alsnog dienen af te wijzen.

15. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eiser het door hem betaalde griffierecht van 170,- vergoedt.

16. Voor een proceskostenveroordeling bestaat aanleiding. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op 1.602,- (1 punt voor het indienen van het beroepschrift, 0,5 punt voor de schriftelijke zienswijze na verslag deskundigenbericht, 1 punt voor het verschijnen ter zitting, 0,5 punt voor de nadere zitting anders dan na tussenuitspraak,

met een waarde per punt van 534,-, en een wegingsfactor van 1). De rechtbank ziet geen aanleiding om een hogere proceskostenvergoeding toe te kennen. De enkele omstandigheid dat de procedure lang heeft geduurd maakt niet dat tevens sprake is van een complexe zaak.

## **Beslissing**

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- bepaalt dat de rechtsgevolgen van het vernietigde bestreden besluit in stand blijven;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiser tot een bedrag van 1.602,-;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van 170,- aan eiser te vergoeden.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J.W.M. Bunt, voorzitter, en mrs. L. Mulder en M.M. van Driel, leden, in aanwezigheid van mr. F.K. Heiting, griffier, op 10 maart 2021.

De uitspraak wordt openbaar gemaakt op de eerstvolgende maandag na deze datum.

griffier voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op:

**Rechtsmiddel**

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening of om het opheffen of wijzigen van een bij deze uitspraak getroffen voorlopige voorziening.