

ECLI:NL:RBNNE:2025:543

Instantie	Rechtbank Noord-Nederland
Datum uitspraak	23-01-2025
Datum publicatie	14-02-2025
Zaaknummer	LEE 23/3931
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Handhavingsverzoek terecht afgewezen. Het bouwen ten behoeve van een akkerbouwbedrijf is niet hetzelfde als het uitoefenen van een akkerbouwbedrijf. Geen sprake van ingebruikname van het perceel. De zandhopen doen geen afbreuk aan de instandhouding van de landschappelijke waarde in de vorm van openheid. Geen strijd met bestemmingsplan.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK NOORD-NEDERLAND

Bestuursrecht

zaaknummer: LEE 23/3931

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 23 januari 2025 in de zaak tussen

[eiser 1]

[eiser 2]

[eiser 3]

[eiser 4]

[eiser 5]

[eiser 6] ,

uit [plaats] , samen te noemen: eisers

(gemachtigde: mr. L. Zuurbier),

en

**het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Borger-Odoorn,
het college
(gemachtigde:E. Krol).**

Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep tegen de afwijzing van het handhavingsverzoek van eisers.
 - 1.1. Het afwijzingsbesluit is van 8 februari 2023. Met het besluit van 15 augustus 2023 op het bezwaar van eisers is het college bij dat besluit gebleven.
 - 1.2. Het college heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift.
 - 1.3. De rechtbank heeft [derde belanghebbende] als derde-belanghebbende aangemerkt. Deze heeft niet aan de procedure deelgenomen.
 - 1.4. De rechtbank heeft het beroep op 25 september 2024 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: [eiser 1] , [eiser 5] , de gemachtigde van eisers en de gemachtigde van het college. De andere eisers waren niet aanwezig.
 - 1.5. Op de zitting heeft de rechtbank met partijen afgesproken dat het college de Structuurvisie gemeente Borger-Odoorn van 7 mei 2018 (de structuurvisie) aan de rechtbank en aan eisers zou toesturen. De rechtbank heeft het onderzoek ter zitting gesloten.
 - 1.6. Het college heeft op 1 oktober 2024 aan de afspraak voldaan. De rechtbank heeft vervolgens het onderzoek heropend en eisers in de gelegenheid gesteld binnen twee weken te reageren op de structuurvisie.
 - 1.7. Zij hebben dat op 15 oktober 2024 gedaan. Het college heeft op 18 oktober 2024 daarop gereageerd.
 - 1.8. De rechtbank heeft aan partijen gevraagd of zij gebruik willen maken van het recht om op een nadere zitting te worden gehoord. Zij hebben hier niet binnen de termijn van twee weken op gereageerd. De rechtbank heeft vervolgens het onderzoek weer gesloten.

Totstandkoming van het besluit

2. Op 6 mei 2020 heeft het college de derde-belanghebbende een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van twee loodsen ten behoeve van een akkerbouwbedrijf op het perceel aan de Strengenweg in Borger, [perceelnummer] (het perceel). Het college heeft dit besluit vervolgens op 13 oktober 2021 herroepen en de omgevingsvergunning ingetrokken. De derde-belanghebbende heeft niet opnieuw een vergunningaanvraag ingediend. Hij heeft dus geen toestemming om op het perceel gebouwen of bouwwerken te realiseren.

2.1. Op 18 oktober 2021 hebben eisers een handhavingsverzoek gedaan omdat de derde-belanghebbende zonder vergunning een uitweg had aangelegd en er illegale bouwwerkzaamheden plaatsvonden op het perceel. Het college heeft hem daarom op 20 oktober 2021 gelast de bouwwerkzaamheden te staken. Tot op heden zijn de werkzaamheden gestaakt. Het staat verder vast dat op het perceel vijftien hopen zand/grond aanwezig zijn. Inmiddels zijn deze zandhopen overwoekerd met wildgroei.

2.2. Eisers hebben op 3 juni 2022 opnieuw een handhavingsverzoek ingediend bij het college. Zij stellen dat door de aanwezigheid van de zandhopen sprake is van een drietal overtredingen:

1. Een overtreding van artikel 3.3, onder a, van het bestemmingsplan Borger [locatie] /Strengenweg [perceelnummer] (het bestemmingsplan), omdat geen sprake is van de aanleg en instandhouding van de landschapsmaatregelen conform het in bijlage 1 van de regels opgenomen landschapsplan;
2. Een overtreding van artikel 3.3, onder c, van het bestemmingsplan, omdat geen watercompenserende maatregel is gerealiseerd;
3. Een overtreding van artikel 3.1, onder b, van het bestemmingsplan, omdat hoewel de bouwwerkzaamheden zijn gestaakt het terrein vol ligt met zandhopen die daar zijn neergelegd in het kader van de bouwwerkzaamheden.

2.3. Het college heeft het handhavingsverzoek van eisers bij het besluit van 8 februari 2023 afgewezen omdat geen van de drie overtredingen zich voordoet.

2.4. Eisers hebben op 18 april 2023 bezwaar gemaakt tegen de afwijzing van het handhavingsverzoek. Op 3 juli 2023 heeft een hoorzitting plaatsgevonden. Op 3 augustus 2023 heeft de bezwaarschriftencommissie een advies uitgebracht.

2.5. Bij het bestreden besluit van 15 augustus 2023 heeft het college eisers 2, 4 en 6 niet-ontvankelijk verklaard omdat zij geen belanghebbenden zijn bij het besluit. Het bezwaar van eisers 1, 3 en 5 heeft het college ongegrond verklaard.

Beoordeling door de rechtbank

3. De rechtbank beoordeelt de afwijzing van het handhavingsverzoek van eisers. Zij doet dat aan de hand van hun beroepsgronden.

4. De rechtbank verklaart het beroep van eisers 2, 4 en 6 niet-ontvankelijk en dat van eisers 1, 3 en 5 ongegrond. Hierna legt zij uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

4.1. De voor de beoordeling van het beroep belangrijke wet- en regelgeving is te vinden in de bijlage bij deze uitspraak.

Zijn eisers 2, 4 en 6 ontvankelijk in hun beroep?

5. De rechtbank stelt vast dat gemachtigde van eisers ook beroep heeft ingesteld namens eisers 2, 4 en 6. De gronden in het beroepschrift zijn echter niet gericht tegen de niet-ontvankelijkheidsverklaring

van deze eisers in het bestreden besluit. Gemachtigde van eisers heeft ter zitting aangegeven in te stemmen met een niet-ontvankelijkheidsverklaring van het door eisers 2, 4 en 6 ingestelde beroep. De rechtbank zal het beroep ten aanzien van deze eisers niet-ontvankelijk verklaren.

Is sprake van het in gebruik nemen van de grond op het perceel?

6. Eisers stellen zich op het standpunt dat in strijd wordt gehandeld met de bepalingen uit artikel 3.3, onder a en c, van het bestemmingsplan. Zij voeren aan dat de grond in gebruik is genomen, omdat bij de stillegging van de bouwwerkzaamheden zandhopen zijn achtergebleven. Het opslaan van goederen in dit geval het opslaan van de zandhopen valt onder het in gebruik nemen van de grond. Dit betekent dat voldaan moet worden aan de verplichtingen uit artikel 3.3 van het bestemmingsplan. Het strijdige gebruik wordt pas beëindigd als de zandhopen worden weggehaald en de situatie weer in originele toestand wordt gebracht. Eisers stellen dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) weliswaar heeft overwogen dat met de bouwwerkzaamheden kan worden begonnen voordat de landschappelijke inpassing wordt gerealiseerd¹, maar dat het beginnen met bouwwerkzaamheden wezenlijk verschilt met het stilleggen van de bouwwerkzaamheden (voor onbepaalde tijd).

- 6.1. Het college stelt zich op het standpunt dat geen grondslag bestaat voor handhaving, omdat geen sprake is van overtredingen. Artikel 3.3 van het bestemmingsplan stelt een cumulatieve eis: het moet gaan om het gebruik van gronden én bouwwerken. Met de aanwezigheid van de zandhopen is het perceel nog niet in gebruik genomen als akkerbouwbedrijf, zodat de verplichtingen in artikel 3.3, onder a en c, van het bestemmingsplan nog niet gelden.
- 6.2. De rechtbank overweegt dat, gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, bij een overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om handhavend op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik zal moeten maken.²
- 6.3. De rechtbank overweegt als volgt. Artikel 3, lid 3.3, onder a en c, van het bestemmingsplan luidt:
 - a. Tot een met de bestemming strijdig gebruik wordt in elk geval gerekend het gebruik van en het in gebruik laten nemen van gronden en bouwwerken overeenkomstig de in lid 3.1 opgenomen bestemmingsomschrijving zonder de aanleg en instandhouding van de landschapsmaatregelen conform het in bijlage 1 van de regels opgenomen landschapsplan, teneinde te komen tot een goede landschappelijke inpassing;
 - [];
 - c. tot en met de bestemming strijdig gebruik wordt in ieder geval gerekend het gebruik van en het in gebruik laten nemen van gronden en bouwwerken overeenkomstig de in lid 3.1 opgenomen bestemmingsomschrijving zonder de realisatie van de watercompenserende maatregel als bedoeld in de brief van het waterschap Hunze en Aas d.d. 2 februari 2017, kenmerk IN17-0017/17-0202, welke als bijlage 2 aan deze regels is gehecht.
- 6.4. De rechtbank overweegt dat in bovenstaande bepalingen de voorwaardelijke verplichtingen gekoppeld zijn aan het gebruik en in gebruik nemen van de gronden en bouwwerken overeenkomstig de bestemmingsomschrijving van artikel 3.1. Zij leest in de zinssnede in gebruik nemen van gronden en bouwwerken een cumulatieve eis.
- 6.5. Het staat vast dat op het perceel nog geen bouwwerken ten behoeve van het akkerbouwbedrijf zijn gerealiseerd en dat geen verharding van het perceel heeft plaatsgevonden. Noch de bebouwing, met het oog waarop landschappelijke inpassing noodzakelijk is, noch de verharding, met het oog waarop de sloot dient te worden gegraven, is tot op heden dus gerealiseerd.
- 6.6. Dat de derde-belanghebbende voorbereidende bouwwerkzaamheden heeft verricht die vervolgens zijn stilgelegd om een agrarisch bouwwerk en een verharding te realiseren, is onvoldoende om te spreken van ingebruikname van gronden en bouwwerken als bedoeld in artikel 3.1 van het bestemmingsplan. Dat op het perceel zandhopen aanwezig zijn, maakt niet dat van ingebruikname gesproken kan

worden. Het *bouwen* ten behoeve van een akkerbouwbedrijf is immers niet hetzelfde als het *uitoefenen* van een akkerbouwbedrijf. In die zin bestaat anders dan eisers hebben aangevoerd naar het oordeel van de rechtbank geen verschil tussen het beginnen en het stilleggen van de werkzaamheden ten behoeve van een akkerbouwbedrijf.

- 6.7. Op grond van het bovenstaande is de rechtbank van oordeel dat het perceel niet in gebruik is genomen als akkerbouwbedrijf. Van strijdig gebruik met de bepalingen in artikel 3.3 van het bestemmingsplan is geen sprake. De realisatie van de voorwaardelijke maatregelen is daarmee niet noodzakelijk en niet juridisch afdwingbaar.

Is sprake van een aantasting van de openheid van het landschap?

7. Eisers stellen zich verder op het standpunt dat sprake is van strijdigheid met artikel 3.1, onder b, van het bestemmingsplan, omdat de zandhopen afbreuk doen aan de openheid van het landschap. De hopen zijn meerdere meters hoog en van een zodanige omvang dat zij een beperking van de openheid vormen. Voordat de derde-belanghebbende was begonnen met de bouwwerkzaamheden kon gesproken worden van openheid; die is er door de toevoeging van de grondhopen niet meer. Volgens eisers blijkt uit de structuurvisie dat het gaat om de openheid van het landschap, gezien vanaf het perspectief van de locatie van eisers, niet van het perspectief van een kilometer verderop. Dit staat ook beschreven in de structuurvisie: "De openheid in het veengebied is een kernkwaliteit die behouden moet blijven voor de bewoners en bezoekers van het gebied". Daarnaast hebben eisers de locatie en de structuurvisie door een landschapsdeskundige laten beoordelen die het gebied goed kent. Volgens deze deskundige is overduidelijk sprake van aantasting van de openheid en mag er volgens het bestemmingsplan op het perceel niet meer dan 30 centimeter opgehoogd worden of worden afgegraven om de grote openlandschappelijke waarde te handhaven. Het gebied is duidelijk een dissonant in de omgeving.

- 7.1. Het college stelt zich op het standpunt dat de zandhopen gelet op hun grootte en hoogte, niet afdoen aan de openheid van het landschap en dat die openheid is behouden. Het heeft bij de toezending van de structuurvisie toegelicht dat het perceel dat in dit geschil centraal staat, is gelegen in zones waarin ingezet wordt op de versterking van de agrarische functie. Dit kan enige spanning opleveren met het behoud van het open landschap. Het voorschrift leent zich daarom voor hele evidente gevallen. Er moet dus niet te snel geoordeeld worden dat de openheid wordt aangetast. De door eisers aangehaalde passage waarin de openheid in het veengebied wordt benoemd als kernkwaliteit die voor bewoners en bezoekers behouden moet blijven is niet te relateren aan de in deze kwestie betrokken percelen, omdat die ten westen van Borger/de Hondsrug liggen. Verder stelt het college dat onduidelijk is hoe de beoordeling van de landschapsdeskundige heeft plaatsgevonden en waaruit zijn deskundigheid bestaat. Het bestemmingsplan kent ten slotte geen regel dat ophoging met meer dan 30 centimeter niet mag.
- 7.2. De rechtbank overweegt dat artikel 3.1, onder b, van het bestemmingsplan als volgt luidt: De voor Agrarisch aangewezen gronden zijn bestemd voor de instandhouding van de aanwezige landschappelijke waarde in de vorm van openheid. Voorop staat dat openheid van landschap in zekere mate een subjectief begrip is. De rechtbank acht daarbij wél van belang dat het college aan de hand van de structuurvisie heeft aangetoond dat in het gebied ingezet wordt op de versterking van de agrarische functie. Omdat dit op gespannen voet kan staan met het behoud van de openheid van het landschap, moet het begrip openheid van het landschap niet te ruim worden uitgelegd.
- 7.3. In het dossier zit een aantal fotos van de zandhopen, die vanaf verschillende plekken zijn genomen. Daaruit valt de volgende conclusie te trekken: de zandhopen liggen in een open en uitgestrekte omgeving en op voldoende afstand van elkaar. Hierdoor kan een persoon vanaf verschillende plekken tussen de hopen doorkijken, waardoor de achtergrond niet aan het zicht wordt onttrokken. De rechtbank acht het daarom aannemelijk dat in de omgeving van het perceel nog steeds een gevoel van openheid wordt ervaren. Daarom doen de zandhopen geen afbreuk aan de instandhouding van de landschappelijke waarde in de vorm van openheid. De fotos bevestigen dit beeld. Het door eisers

ingebrachte advies van de landschapsdeskundige biedt geen aanknopingspunten voor een ander oordeel. Het college heeft de stellingen van deze deskundige voldoende onderbouwd weersproken. De rechtbank is het eens met de motivering van het college, zoals weergegeven in rechtsoverweging 7.1. Van een "heel evident geval" waarin anders moet worden geoordeeld is geen sprake en dat hebben eisers ook niet aannemelijk gemaakt.

7.4. De rechtbank concludeert dat zich ook op dit punt geen strijdigheden met het bestemmingsplan voordoen en dat daarom geen sprake is van een overtreding. Het college heeft het handhavingsverzoek van eisers 1, 3 en 5 terecht afgewezen.

Conclusie en gevolgen

8. Het beroep van eisers 2, 4 en 6 is niet-ontvankelijk en het beroep van eisers 1, 3 en 5 is ongegrond. Dat betekent dat het bestreden besluit in stand blijft. Eisers krijgen daarom het griffierecht niet terug. Zij krijgen ook geen vergoeding van hun proceskosten.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep van eisers 2, 4 en 6 beroep niet-ontvankelijk;
- verklaart het beroep van eisers 1, 3 en 5 beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. P.G. Wijtsma, rechter, in aanwezigheid van mr. K. Lenting, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op 23 januari 2025.

griffier	rechter
----------	---------

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

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: voor deze uitspraak belangrijke wet- en regelgeving

Het bestemmingsplan Borger [locatie] /Strengeweg [perceelnummer] (het bestemmingsplan)

Artikel 3 Agrarisch

3.1 Bestemmingsomschrijving

De voor Agrarisch aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. de uitoefening van een grondgebonden agrarisch bedrijf, met dien verstande dat ter plaatse van de aanduiding akkerbouw uitsluitend akkerbouwbedrijven zijn toegestaan;
- b. de instandhouding van de aanwezige landschappelijke waarde in de vorm van openheid;
- c. openbare nutsvoorzieningen;
- d. voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding;
- e. verkeersdoeleinden in de vorm van landbouw- en kavelontsluitingswegen.

3.3 Voorwaardelijke verplichtingen

- a. Tot een met de bestemming strijdig gebruik wordt in elk geval gerekend het gebruik van en het in gebruik laten nemen van gronden en bouwwerken overeenkomstig de in lid 3.1 opgenomen bestemmingsomschrijving zonder de aanleg en instandhouding van de landschapsmaatregelen conform het in bijlage 1 van de regels opgenomen landschapsplan, teneinde te komen tot een goede landschappelijke inpassing;
- b. in afwijking van het bepaalde onder a mogen gronden en bouwwerken overeenkomstig de in lid 3.1 opgenomen bestemmingsomschrijving worden gebruikt onder de voorwaarde dat binnen een jaar na tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan uitvoering wordt gegeven aan de aanleg en instandhouding van de landschapsmaatregelen conform het in bijlage 1 van de regels opgenomen landschapsplan, teneinde te komen tot een goede landschappelijke inpassing;
- c. tot en met de bestemming strijdig gebruik wordt in ieder geval gerekend het gebruik van en het in gebruik laten nemen van gronden en bouwwerken overeenkomstig de in lid 3.1 opgenomen bestemmingsomschrijving zonder de realisatie van de watercompenserende maatregel als bedoeld in de brief van het waterschap Hunze en Aas d.d. 2 februari 2017, kenmerk IN17-0017/17-0202, welke als bijlage 2 aan deze regels is gehecht.

Artikel 10 Overgangsrecht

B. Overgangsrecht gebruik

1. Het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet.
2. Het is verboden het met het bestemmingsplan strijdige gebruik, bedoeld in het eerste lid, te veranderen of te laten veranderen in een ander met dat plan strijdig gebruik, tenzij door deze verandering de afwijking naar aard en omvang wordt verkleind.
3. Indien het gebruik, bedoeld in het eerste lid, na het tijdstip van inwerkingtreding van het plan voor een periode langer dan een jaar wordt onderbroken, is het verboden dit gebruik daarna te hervatten of te laten hervatten.
4. Het eerste lid is niet van toepassing op het gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsbepalingen van dat plan.

¹ Uitspraak van de Afdeling van 12 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4090.

² Uitspraak van de Afdeling van 13 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1037.
