

# ECLI:NL:RVS:2022:964

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	30-03-2022
Datum publicatie	30-03-2022
Zaaknummer	202101004/1/A3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 29 januari 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van Haarlem het verzoek van [appellante] om handhavend op te treden tegen het afmeren van schrootschepen door Auto- Scheepssloperij Treffers B.V. afgewezen. [appellante] woont op een woontjalk die ligt op een ligplaats aan de [locatie], dichtbij de Waarderbrug, in Haarlem. Vlak bij de Waarderbrug ligt een aanmeerruimte voor schepen. De aanmeerruimte ligt recht tegenover de ligplaats van de woontjalk van [appellante]. Volgens [appellante] wordt de aanmeerruimte gebruikt door Treffers voor het afmeren van schrootschepen. Volgens [appellante] is het afmeren in strijd met de Verordening Haarlemse Wateren (hierna: de VHW) omdat de aanmeerruimte is aangewezen als wachtplaats. De schrootschepen veroorzaken ook hinder door stank- en geuroverlast. Het schroot dat Treffers vervoert is onafgedekt en is volgens [appellante] slecht voor de gezondheid. Zij heeft hier meerdere malen over geklaagd bij het college.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JOM 2022/136

## Uitspraak

202101004/1/A3.

Datum uitspraak: 30 maart 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te Haarlem,

appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank NoordHolland van 29 december 2020 in zaak nr. 19/2648 in het geding tussen:

[appellante]

en

het college van burgemeester en wethouders van Haarlem.

Procesverloop

Bij besluit van 29 januari 2019 heeft het college het verzoek van [appellante] om handhavend op te treden tegen het afmeren van schrootschepen door Auto- Scheepssloperij Treffers B.V. (hierna: Treffers) afgewezen.

Bij besluit van 29 mei 2019 heeft het college het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 29 december 2020 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Treffers heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Geen van de voor de zitting uitgenodigde partijen is verschenen waarna de Afdeling het onderzoek heeft gesloten.

#### Overwegingen

1. [appellante] woont op een woontjalk die ligt op een ligplaats aan de [locatie], dichtbij de Waarderbrug, in Haarlem. Vlak bij de Waarderbrug ligt een aanmeerruimte voor schepen. De aanmeerruimte ligt recht tegenover de ligplaats van de woontjalk van [appellante]. Volgens [appellante] wordt de aanmeerruimte gebruikt door Treffers voor het afmeren van schrootschepen. Volgens [appellante] is het afmeren in strijd met de Verordening Haarlemse Wateren (hierna: de VHW) omdat de aanmeerruimte is aangewezen als wachtplaats. De schrootschepen veroorzaken ook hinder door stank- en geuroverlast. Het schroot dat Treffers vervoert is onafgedekt en is volgens [appellante] slecht voor de gezondheid. Zij heeft hier meerdere malen over geklaagd bij het college. Op grond van artikel 4:13 van de Algemene Plaatselijke Verordening van Haarlem (hierna: de APV) is het volgens [appellante] bovendien niet toegestaan om oude metalen op te slaan.

Het college heeft de klachten in behandeling genomen als een verzoek om handhaving. Het college heeft het verzoek om handhaving afgewezen, omdat Treffers volgens het college niet in strijd handelt met de VHW.

1.1. In bezwaar heeft het college advies gevraagd aan de Adviescommissie voor bezwaarschriften. Het college heeft zich aangesloten bij het advies. Daaruit volgt dat het college op grond van artikel 10 van de VHW, kaarten vaststelt waarop de ligplaatsen voor vaartuigen worden aangewezen. Op grond van deze bepaling heeft het college de Ambitiekaart Haarlemse Wateren vastgesteld. Daarop zijn twee locaties aangewezen, ten noorden van de Waarderbrug, die als wachtplaats functioneren voor de beroepsvaart. Volgens de commissie is het redelijk om een wachtplaats aan te merken als een tijdelijke ligplaats in de zin van artikel 11 van de VHW. Volgens dat artikel mogen schepen maximaal 4 weken op de tijdelijke ligplaats liggen. Volgens de commissie is niet gebleken dat de schrootschepen er langer dan vier weken liggen. Voor handhavend optreden op dit punt is daarom geen aanleiding. De commissie heeft verder overwogen dat de afmerende schrootschepen mogelijk zorgen voor enige overlast, maar dat deze overlast beperkt is. Behalve de klachten van [appellante] zijn er geen andere klachten bekend van omwonenden over geur of stank van de lading van de schepen. Voor handhavend optreden op dit punt is daarom geen aanleiding. De commissie heeft ook overwogen dat de schepen niet zijn aan te merken als een inrichting in de zin van het Activiteitenbesluit en geen deel uitmaken van de inrichting van Treffers. Het voorschrift uit het Activiteitenbesluit waaruit volgt dat licht stuifgevoelige stoffen zoals schroot moeten worden natgehouden, geldt daarom niet voor het schroot op de (schroot-)schepen. Ook de APV is niet van toepassing. Het college heeft namelijk geen plaatsen aangewezen waar het in artikel 4:13 van de APV opgenomen verbod over de opslag van oude metalen op van toepassing is.

#### Uitspraak van de rechtbank

2. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college het handhavingsverzoek terecht heeft afgewezen. De rechtbank heeft daartoe overwogen dat het aan het college is om een redelijke uitleg te geven aan de begrippen "wachtplaats" en "tijdelijke ligplaats" omdat deze niet zijn gedefinieerd. Volgens de rechtbank is een wachtplaats een bijzondere vorm van een tijdelijke ligplaats, namelijk een tijdelijke ligplaats onder voorwaarden, te weten voor korte tijd en in afwachting van een schutting, brugopening, laden of lossen. De rechtbank acht niet onredelijk dat het college, in afwijking van het gewone spraakgebruik voor de definitie van een korte tijd aansluiting heeft gezocht bij artikel 11 van de VHW, waarin is bepaald dat een tijdelijke ligplaats voor maximaal vier weken mag worden ingenomen. Er is daarom geen sprake van een overtreding van de VHW. De rechtbank heeft verder overwogen dat het college niet verplicht was om te handhaven op de door [appellante] ervaren overlast en door haar vermeende milieuvervuiling. Om handhavend op te treden moet immers sprake zijn van (dreiging van) concrete overtredingen van te handhaven normen. Daarvan is volgens de rechtbank niet gebleken. Van een overtreding van artikel 4.13 van de APV kan ook geen sprake zijn, omdat het college geen gebieden heeft aangewezen waar het verbod van artikel 4.13 geldt. Er bestaat geen verplichting voor het college om gebruik te maken van diens bevoegdheid om gebieden aan te wijzen.

Het hoger beroep

3. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de schrootschepen op de ligplaats liggen in afwachting van laden en lossen. De ligplaats maakt deel uit van de Spaarnebouvelard, zoals omschreven in de Ontwikkelingsvisie 2019 van de gemeente Haarlem. Daar wordt door de gemeente gewerkt aan woningbouw en is laden en lossen niet toegestaan. Het laden en lossen gebeurt ofwel 1,5 kilometer verderop bij het bedrijfspand ofwel op andere plaatsen binnen en buiten Nederland. De schrootschepen liggen dus niet in afwachting van laden en lossen, dan wel in afwachting van de opening van een brug en maken daarom ten onrechte structureel gebruik van de als wachtplaats aangeduide aanmeerruimte.

De rechtbank heeft volgens [appellante] ook ten onrechte overwogen dat niet gehandhaafd hoeft te worden op de milieuvervuilende uitstoot. Het schroot van de schepen wordt door Rijkswaterstaat aangemerkt als fijnstof stuifklasse S4. Het inademen van fijnstof is schadelijk voor de gezondheid. Om die reden moet scheepsschroot afgedekt, dan wel natgehouden, worden. Omdat dit niet gebeurt is wel degelijk sprake van een overtreding van een te handhaven norm. De rechtbank heeft volgens [appellante] tot slot niet onderkend dat artikel 4.13 van de APV foutief is opgesteld. In artikel 4.13 van de APV staat nu dat het verboden is om op door het college aangewezen plaatsen vuil, afbraakmaterialen en oude metalen op te slaan. Omdat het college geen plaatsen heeft aangewezen waar dit verboden is, mogen dit soort materialen momenteel overal worden opgeslagen. Daarom moeten de woorden met uitzondering van in die bepaling staan. Het kan niet de bedoeling van deze bepaling zijn geweest dat iedereen zijn vuil en oude metalen mag opslaan in de openbare ruimte, aldus [appellante].

Beoordeling van het hoger beroep

Mogen de schrootschepen afmeren aan de ligplaats?

4. In de VHW wordt een tijdelijke ligplaats gedefinieerd als een ligplaats die is bedoeld voor het tijdelijk afmeren van een vaartuig. Ingevolge artikel 11 van de VHW mag een tijdelijke ligplaats uitsluitend worden ingenomen op daartoe aangewezen plaatsen die door het college of de gemeenteraad zijn aangeduid, voor maximaal vier weken. De verschillende soorten ligplaatsen zijn aangewezen in de Nota Aanwijzing Oevers 2018, die onderdeel is van de Ambitiekaart Haarlemse Wateren. Hieruit volgt dat het gebied ten noorden van de Waarderbrug en tussen de Waarderbrug en de Reitzstraat is aangewezen als wachtplaats voor de beroepsvaart. Dit is het gebied dat tegenover de ligplaats van de woontjalk van [appellante] ligt.

4.1. De VHW en de Nota geven geen definitie van de begrippen wachtplaats. Het college heeft toegelicht dat voor de uitleg is aangesloten bij het spraakgebruik en dat dit overeenkomt met de door de rechtbank genoemde Richtlijnen vaarwegen 2011 van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Een wachtplaats is dan "een plaats waar schepen die wachten op de openingen van de sluis of brug dan wel laden of lossen, ligplaats kunnen nemen". Daargelaten de status van deze richtlijnen is de Afdeling van oordeel dat deze uitleg gevolgd kan worden gezien de activiteiten waarvoor schepen worden ingezet. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat uitgaande van deze uitleg een wachtplaats kan worden beschouwd als een bijzondere vorm van een tijdelijke ligplaats. Anders dan [appellante] betoogt mag een wachtplaats dan ook worden gebruikt in afwachting van het laden en lossen op andere locaties. Weliswaar volgt uit de Ontwikkelvisie Spaarndamseweg 2019 dat er naar een alternatieve locatie voor de aanlegplaatsen van de schrootschepen kan worden gezocht omdat de schepen mogelijk overlast veroorzaken, maar hieruit volgt niet dat gebruik van de wachtplaats in afwachting van laden en lossen op die plek niet is toegestaan.

4.2. Anders dan de rechtbank heeft geoordeeld heeft het college echter voor de tijdsduur waarvoor de wachtplaats mag worden ingenomen in redelijkheid niet zonder meer mogen aansluiten bij de maximale termijn van vier weken uit artikel 11 van de VHW voor de beoordeling van het handhavingsverzoek. Gelet op de door het college gehanteerde definitie van een wachtplaats is de functie daarvan dat schepen voor korte periodes kunnen afmeren in verband met het door het college omschreven beoogde doel. Het college is echter zonder meer uitgegaan van de maximale periode van vier weken uit artikel 11 van de VHW en ook de rechtbank heeft in navolging daarvan geen verdere betekenis gegeven aan het bijzondere karakter van een wachtplaats ten opzichte van het meer algemene begrip tijdelijke ligplaats zonder te onderbouwen hoe het gebruik dat Treffers van de wachtplaats maakt hier binnen past. Dit uitgangspunt wordt nog ondersteund door het gewijzigde artikel 17 van de VHW, waarin is bepaald dat een wachtplaats voor maximaal 72 aaneengesloten uren mag worden ingenomen.

4.3. Hier komt bij dat [appellante] steeds heeft aangevoerd dat de schrootschepen van Treffers in feite structureel ligplaats innemen op de wachtplaats omdat deze schepen, met onderbrekingen, vrijwel gedurende het hele jaar daar telkens aanwezig zijn en voor welk gebruik ook een vaste vergoeding per jaar wordt afgedragen. Het college heeft niet onderzocht of onderbouwd hoe lang en hoe vaak de schepen van Treffers op de wachtplaats liggen en met welk doel deze daar op dat moment liggen. De enkele stelling van het college dat het in ieder geval nooit meer dan vier weken is, is onvoldoende om het handhavingsverzoek af te wijzen. Ook is niet duidelijk geworden waarom de schepen op deze wachtplaats liggen terwijl daarop schroot aanwezig is. Het bedrijfsterrein van Treffers, met de loods voor de opslag van het per schip af te voeren schroot dat bij de sloop van autos en schepen op het bedrijf is ontstaan, ligt namelijk vlakbij deze wachtplaats en deze lading gaat naar andere plaatsen in en buiten Nederland. Weliswaar heeft het college gesteld navraag te hebben gedaan bij de scheepvaartmeesters van de Waarderbrug, maar daarbij heeft het college niet aangegeven wat de scheepvaartmeesters precies hebben waargenomen. Het college heeft gelet op het voorgaande onvoldoende gemotiveerd of het gebruik van de wachtplaats op de wijze zoals Treffers dat doet is toegestaan.

4.4. Het betoog slaagt.

Overlast, gevaar en milieuvervuiling

5. Ingevolge artikel 19 van de VHW is het verboden om met of op een schip de openbare orde te verstoren of op andere wijze overlast of hinder te veroorzaken. Ingevolge artikel 31 van de VHW is het verboden om in, rond, of op het openbaar water stof, rook of dampen op zodanige wijze vrij te laten komen dat daardoor gevaar, schade of hinder kan ontstaan. Ingevolge artikel 33 van de VHW is het verboden om in, rond, of op het openbaar water in de nabijheid van gevaarlijke stoffen, dan wel restanten van die stoffen, handelingen te verrichten, dan wel zich zodanig te gedragen dat gevaar, schade of hinder kan ontstaan.

5.1. Volgens [appellante] voldoen de schepen met schroot van Treffers niet aan de geldende milieuregelgeving. Zij betoogt dat het schroot moet worden natgehouden, dan wel afgedekt, om te zorgen dat schadelijke stoffen niet in het milieu terecht kunnen komen. Volgens het college zijn dit regels uit het Activiteitenbesluit die gelden voor inrichtingen. De schepen van Treffers zijn volgens het college echter geen inrichting. De regels uit het Activiteitenbesluit gelden daarom niet. Het college is ook niet bevoegd om tegen overtredingen van het Activiteitenbesluit handhavend op te treden. Bovendien is de overlast volgens het college beperkt, zodat geen aanleiding bestaat op grond van de VHW handhavend op te treden.

5.2. Het college stelt zich terecht op het standpunt dat de regels uit het Activiteitenbesluit alleen gelden voor inrichtingen. De onder 5 genoemde artikelen van de VHW gelden echter ongeacht of sprake is van een inrichting. Uit de toelichting bij de VHW volgt bovendien dat de VHW in aanvulling op onder meer de Wet milieubeheer en de Wet vervoer gevaarlijke stoffen aanvullende regels stelt zodat een veilig en milieuverantwoord waterbeheer gewaarborgd blijft. Als het college constateert dat een van deze artikelen wordt overtreden, is het bevoegd om daar handhavend tegen op te treden. In dat verband heeft het college onvoldoende onderzoek verricht naar de vraag of de artikelen 19, 31 en 33 van de VHW zijn geschonden. Weliswaar heeft het college ook op dit punt navraag gedaan bij de scheepvaartmeesters die dienst doen op de Waarderbrug, maar het college heeft niet aangegeven wat zij precies hebben waargenomen en waar dit op is gebaseerd. Hierdoor is onduidelijk of er een overtreding van de VHW heeft plaatsgevonden doordat, zoals [appellante] stelt, de schepen van Treffers hinder, overlast of vervuiling veroorzaken. Omdat binnen de inrichting van Treffers het schroot moet worden natgehouden is niet bij voorbaat uit te sluiten dat de aanwezigheid van schroot op de schepen milieugevolgen met zich brengt. Daarbij acht de Afdeling van belang dat uit de correspondentie tussen het college en de Omgevingsdienst naar aanleiding van een vraag van het college hierover volgt dat volgens de Omgevingsdienst het afdekken van het schroot op de schepen een goede optie zou kunnen zijn, omdat nathouden, zoals binnen de inrichting van Treffers gebeurt, niet geschikt is op het water. Uit het dossier blijkt niet dat het college hier onderzoek naar heeft verricht. Hieruit leidt de Afdeling af dat het college onvoldoende heeft onderzocht wat de milieugevolgen kunnen zijn van schepen die afmeren met onafgedekt schroot, of schroot dat niet wordt natgehouden, en of dat een overtreding oplevert van de VHW.

5.3. Het betoog slaagt.

Artikel 4.13 van de APV

6. De rechtbank heeft terecht overwogen dat van een overtreding van artikel 4.13 van de APV geen sprake kan zijn, omdat geen gebieden zijn aangewezen waar het in artikel 4.13 opgenomen verbod geldt. Als voorwaarde voor het verbod geldt dat daaraan een aanwijzing voorafgaat. Het college is niet verplicht om gebruik te maken van de bevoegdheid om gebieden aan te wijzen.

6.1. Het betoog slaagt niet.

Conclusie

7. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak wordt vernietigd. Doende wat de rechtbank zou moeten doen, zal de Afdeling het beroep gegrond verklaren en het besluit van 29 mei 2019 vernietigen. Het college moet een nieuw besluit nemen met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen. Daartoe zal de Afdeling een termijn stellen. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling ook aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit alleen bij haar beroep kan worden ingesteld. Het college moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank NoordHolland van 29 december 2020 in zaak nr. 19/2648;
- III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Haarlem van 29 mei 2019, kenmerk JZ/2019/182526;
- V. draagt het college van burgemeester en wethouders van Haarlem op om binnen zes weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;
- VI. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;
- VII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Haarlem tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van 42,00;
- VIII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Haarlem aan [appellante] het door haar voor de behandeling van het beroep en hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van 444,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. N. Verheij, voorzitter, en mr. J.W. van de Gronden en mr. C.M. Wissels, leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Langeveld-Mak, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 30 maart 2022

317-973

BIJLAGE

Algemene Plaatselijke Verordening Haarlem

Artikel 4:13 Opslag voertuigen, vaartuigen, mest, afvalstoffen enz.

1. Het is verboden op door het college in het belang van het uiterlijk aanzien van de gemeente, ter voorkoming of opheffing van overlast dan wel voorkoming van schade aan de openbare gezondheid aangewezen plaatsen, buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer, in de openlucht of buiten de volgende voorwerpen of stoffen op te slaan, te plaatsen of aanwezig te hebben:

[ ]

d. mestopslag, gierkelders of andere verzamelplaatsen van vuil, een verzameling ingekuild gras, loof of pulp of ingekuilde landbouwproducten, afbraakmaterialen en oude metalen.

[]

Verordening Haarlemse Wateren

Artikel 1 Begripsbepalingen

Deze verordening verstaat onder:

[]

d. Binnenschip: een schip, hoofdzakelijk gebruikt en bestemd voor bedrijfsmatig vervoer van goederen te water waarop de Wet vervoer binnenvaart van toepassing is;

[]

n. Tijdelijke ligplaats: een ligplaats bedoeld voor het tijdelijk afmeren van een vaartuig;

Artikel 11 Tijdelijke ligplaats

1. Een tijdelijke ligplaats mag uitsluitend worden ingenomen op daartoe aangewezen plaatsen die zijn aangeduid op een of meerdere kaarten of bestemmingsplannen als bedoeld in artikel 10, eerste lid.

2. Een vaartuig mag maximaal vier weken ligplaats hebben op een tijdelijke ligplaats.

Artikel 19 Overlast

1. Het is verboden om met of op een schip of ander object te water de openbare orde te verstoren of op andere wijze overlast of hinder te veroorzaken. Onder overlast is in elke geval begrepen een geluidsapparaat of een toestel of een machine in werking te hebben op zodanige wijze dat voor omwonenden of voor de omgeving hinder wordt veroorzaakt.

[]

Artikel 31 Vrijkomen van stoffen en dergelijke

Het is verboden om in, rond of op het openbaar water stof, rook, dampen en dergelijke op zodanige wijze te laten vrijkomen, dat daardoor gevaar, schade of hinder kan ontstaan.

Artikel 33 Gevaarstelling

Het is verboden om in, rond of op het openbaar water in de nabijheid van gevaarlijke stoffen dan wel restanten van die stoffen, handelingen te verrichten, dan wel zich zodanig te gedragen dat gevaar, schade of hinder kan ontstaan.