

ECLI	ECLI:NL:RVS:2002:AE3634
Datum uitspraak	5 juni 2002
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 6 december 2000, kenmerk 2260, hebben verweerders aan appellant lasten onder dwangsom als bedoeld in artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht opgelegd. Voorzover hier van belang is de dwangsom vastgesteld op <i>f</i> 5.000,00 (€ 2.268,90) per dag dat in de inrichting van appellant aan de [locatie] hooi en/of stro wordt opgeslagen in strijd met artikel 8.1, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer. Het maximum waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd is vastgesteld op <i>f</i> 100.000,00 (€ 45.378,02). Dit besluit is aangehecht.

Volledige tekst

200104924/1.

Datum uitspraak: 5 juni 2002

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te [woonplaats],

en

burgemeester en wethouders van Dirksland,
verweerders.

1. Procesverloop

Bij besluit van 6 december 2000, kenmerk 2260, hebben verweerders aan appellant lasten onder dwangsom als bedoeld in artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht opgelegd. Voorzover hier van belang is de dwangsom vastgesteld op *f* 5.000,00 (€ 2.268,90) per dag dat in de inrichting van appellant aan de [locatie] hooi en/of stro wordt opgeslagen in strijd met artikel 8.1, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer. Het maximum waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd is vastgesteld op *f* 100.000,00 (€ 45.378,02). Dit besluit is aangehecht.

Bij besluit van 23 augustus 2001, verzonden op 24 augustus 2001, hebben verweerders het hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Dit besluit is aangehecht.

Tegen dit besluit heeft appellant bij brief van 4 oktober 2001, bij de Raad van State ingekomen op 5 oktober 2001, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 6 november 2001. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 28 november 2001 hebben verweerders een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 mei 2002, waar appellant, vertegenwoordigd door mr. J. van Groningen, advocaat te Middelharnis, en mr. J.J. Vermeulen, gemachtigde, en verweerders, vertegenwoordigd door C.H. Overweel, gemachtigde, zijn verschenen. Voorts zijn [omwonenden] van de inrichting, verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Bij besluit van 6 juli 1993 hebben verweerders krachtens de Hinderwet aan appellant een revisievergunning verleend voor een veehouderij. Verweerders hebben, mede naar aanleiding van een verzoek om handhaving van omwonenden, geconstateerd dat appellant in strijd met deze vergunning grote hoeveelheden stro en hooi aan de zuidwest-zijde van zijn bedrijf heeft opgeslagen. Om een einde te maken aan deze overtreding hebben zij de eerder omschreven last onder dwangsom opgelegd.

2.2. Krachtens artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan een bestuursorgaan dat bevoegd is bestuursdwang toe te passen, in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen.

Ingevolge het tweede lid strekt een last onder dwangsom ertoe de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding dan wel een herhaling van de overtreding te voorkomen.

Ingevolge het vierde lid stelt het bestuursorgaan de dwangsom vast hetzij op een bedrag ineens, hetzij op een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd, dan wel per overtreding van de last. Het bestuursorgaan stelt tevens een bedrag vast waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd. Het vastgestelde bedrag moet in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging.

Ingevolge het vijfde lid wordt in de beschikking die strekt tot het ongedaan maken van een overtreding of het voorkomen van verdere overtreding, een termijn gesteld gedurende welke de overtreder de last kan uitvoeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd.

2.3. Appellant stelt dat de opslag van hooi en stro inherent is aan de aard van zijn bedrijf. Naar zijn mening mogen hooi en stro, zolang deze worden aangewend voor de hoofactiviteit van zijn bedrijf, te weten het houden van vee, altijd binnen de inrichting worden opgeslagen. Verweerders waren volgens hem dan ook niet bevoegd handhavend op te treden. Verder wijst appellant op de door hem bij brief van 21 september 2000 gedane melding als bedoeld in artikel 8.19 van de Wet milieubeheer voor de desbetreffende opslag.

2.3.1. Niet in geschil is dat de bij besluit van 6 juli 1993 verleende vergunning onder meer betrekking heeft op de opslag van hooi en stro binnen de inrichting. Uit artikel 14, tweede lid, van de Hinderwet volgt dat de aanvraag deel uitmaakt van de vergunning in kwestie. Bij de aanvraag behoort een tekening, waarop zowel de oppervlakte als de plaats van de opslag van het hooi en stro duidelijk staan aangegeven.

Uit de stukken en het verhandelde ter zitting - waaronder de getoonde foto's van de situatie

ter plaatse - is gebleken, wat appellant als zodanig ook niet heeft weersproken, dat de opslag in een aanzienlijk grotere omvang plaatsvindt en op een andere plaats dan vermeld op de bij de aanvraag behorende tekening. De reden hiervan - zo is ter zitting gebleken - is gelegen in de omstandigheid dat de productie van hooi en stro in eigen beheer geschiedt. Nu de aanvraag deel uitmaakt van de vergunning, is appellant gehouden de activiteiten en de omvang daarvan te beperken tot hetgeen hij heeft aangevraagd. Anders dan appellant veronderstelt, was de inrichting ten tijde van het nemen van het bestreden besluit niet overeenkomstig de verleende vergunning in werking, zodat verweerders bevoegd waren tot het opleggen van een last onder dwangsom. Dat de opslag van het hooi en stro uitsluitend is bedoeld voor eigen vee, is - wat er verder zij van deze stelling van appellant - in dit verband niet relevant.

2.3.2. Voorzover appellant beoogt te stellen dat verweerders ten onrechte geen rekening hebben gehouden met de door hem gedane melding als bedoeld in artikel 8.19, tweede lid, van de Wet milieubeheer, overweegt de Afdeling het volgende.

Verweerders stellen zich op het standpunt dat aan de gedane melding geen betekenis toekomt. De gemelde verandering heeft door de aard en de omvang daarvan dusdanig nadelige gevolgen voor het milieu, dat niet met een melding kon worden volstaan, aldus verweerders. In dit verband wijzen zij er op dat appellant ongeveer 8.000 m³ hooi en stro heeft opgeslagen. Verder merken zij op dat de opslag plaatsvindt in de open lucht, dat deze niet of nauwelijks is afgedekt en dat geen bodemafdekking aanwezig is. Naar hun mening is het gevaar van mogelijke bodemverontreiniging reëel aanwezig. Verder bestaat er volgens hen kans op geluidoverlast als gevolg van extra verkeersbewegingen, op aantrekking van ongedierte, op horizonvervuiling, op stank- en stofoverlast en op brandgevaar. In verband met het laatste punt verwijzen zij naar een advies van de brandweer van het samenwerkingsgebied Goeree-Overflakkee van 10 oktober 2000.

Ingevolge artikel 8.19, tweede lid, van de Wet milieubeheer, zoals dat luidde ten tijde van de melding, geldt een voor een inrichting verleende vergunning, indien wordt voldaan aan de bij of krachtens het derde lid en het vierde lid, onder a, gestelde voorwaarden, tevens voor veranderingen van de inrichting en van de werking daarvan, ten aanzien waarvan redelijkerwijs moet worden aangenomen dat zij geen gevolgen hebben voor de aard en omvang, dan wel uitsluitend gunstige gevolgen hebben voor de omvang van de nadelige gevolgen voor het milieu die de inrichting veroorzaakt.

Verweerders hebben zich naar het oordeel van de Afdeling terecht op het standpunt gesteld dat het opslaan van hooi en stro in de open lucht zonder adequate afdekking, zoals hier aan de orde, verschillende vormen van hinder en gevaar met zich kan brengen. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat de opslag alleen neutrale dan wel positieve gevolgen voor de omvang van de nadelige gevolgen voor het milieu heeft, zodat niet kon worden volstaan met een melding.

2.4. Appellant meent voorts dat verweerders bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid hebben kunnen besluiten tot handhavend optreden. Hij bestrijdt dat de opslag van hooi en stro (extra) milieubelastend is. Verweerders hebben naar zijn mening nagelaten te motiveren dat als gevolg van de opslag bodemverontreiniging en hinder van ongedierte kan optreden. Ook verder is geen sprake van zodanige specifieke omstandigheden dat daarvan een zodanige hinder- of gevaarstelling uitgaat die als onaanvaardbaar voor het milieu moet worden aangemerkt, aldus appellant.

2.4.1. Verweerders stellen in het bestreden besluit dat de kans op bodemverontreiniging, op

aantrekking van ongedierte, op stof- en stankoverlast en op brandgevaar evident aanwezig is. Het belang van omwonenden om geen overlast te ondervinden moet volgens hen prevaleren boven het belang van appellant bij het opslaan van een aanzienlijke hoeveelheid hooi en stro buiten de vergunde locatie. Daarbij hebben verweerders in aanmerking genomen dat geen zicht op legalisering van de opslag bestaat.

2.4.2. De Afdeling overweegt dat appellant ten tijde van het nemen van het bestreden besluit een aanvraag om een revisievergunning heeft ingediend. Bij besluit van 9 april 2002 hebben verweerders de vergunning verleend. Verweerders hebben onweersproken gesteld dat de onderhavige opslag niet is aangevraagd en evenmin is vergund. Naar het oordeel van de Afdeling konden zij er destijds derhalve van uitgaan dat in zoverre in ieder geval niet op korte termijn een legalisering zou plaatsvinden.

Voorts hebben verweerders zich naar het oordeel van de Afdeling, in aanmerking genomen de aanzienlijke omvang van de opslag en de wijze waarop deze plaatsvindt, terecht op het standpunt gesteld dat de opslag overlast voor de bewoners van de in de nabijheid van de inrichting gelegen woningen kan veroorzaken. Er zijn geen termen aanwezig voor het oordeel dat verweerders niet het belang bij handhaving van de wettelijke regels en de belangen van omwonenden zwaarder hebben mogen laten wegen dan de belangen van appellant bij de voortzetting van de onderhavige opslag. Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat verweerders na afweging van de betrokken belangen in redelijkheid een last onder dwangsom hebben kunnen opleggen.

2.5. Appellant betoogt verder dat het maximum vastgestelde bedrag waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd (*f* 100.000,00/€ 45.378,02) onevenredig hoog is.

2.5.1. Verweerders staan op het standpunt dat het beoogde effect van de dwangsom de beëindiging van de overtreding is. Daarbij hebben zij in aanmerking genomen dat aan het dwangsombesluit reeds diverse aanschrijvingen vooraf zijn gegaan. De hoogte van de maximum te verbeuren dwangsom is gerelateerd aan de te verwachten kosten die zijn gemoeid met het verwijderen en eventueel elders opslaan van het hooi en stro, aldus verweerders.

2.5.2. Verweerders hebben naar het oordeel van de Afdeling, gelet op de te verwachten kosten die met de beëindiging van de overtreding gepaard zullen gaan, niet aannemelijk gemaakt dat het vastgestelde bedrag waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd (*f* 100.000,00/€ 45.378,02) in redelijke verhouding staat tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging. Het bestreden besluit verdraagt zich niet met artikel 5:32, vierde lid, derde volzin, van de Algemene wet bestuursrecht. Het beroep treft in zoverre doel.

2.6. Appellant voert verder aan dat de verbeurte per dag niet logisch is; een bedrag ineens ligt volgens hem meer voor de hand. Voorts is volgens hem onduidelijk wanneer de overtreding als beëindigd dient te worden aangemerkt. Tot slot stelt hij dat de gestelde begunstigingstermijn van drie maanden te kort is.

2.6.1. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel, nu ten tijde van het nemen van het bestreden besluit sprake was van een voortdurende overtreding, dat verweerders niet in redelijkheid de dwangsom hebben kunnen vaststellen op een bedrag per tijdseenheid - in dit geval per dag - waarin de last niet is uitgevoerd.

Voorts valt niet in te zien dat de last onduidelijk is formuleerd. Uit het bestreden besluit blijkt genoegzaam dat aan de last wordt voldaan wanneer de overtreding van artikel 8.1, eerste lid,

onder b, van de Wet milieubeheer wordt opgeheven. De overtreding dient als beëindigd te worden beschouwd, indien al het hooi en stro uit de inrichting is verwijderd dan wel de opslag in overeenstemming is gebracht met de bij besluit van 6 juli 1993 verleende vergunning.

Ten slotte zijn geen termen aanwezig voor het oordeel dat een begunstigingstermijn van drie maanden onvoldoende zou zijn. Appellant heeft naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat de door hem geëxploiteerde inrichting niet binnen de gestelde termijn in overeenstemming kon worden gebracht met de vergunning.

2.7. Het beroep is gedeeltelijk gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd, voorzover daarbij het bezwaar gericht tegen de hoogte van het maximum vastgestelde bedrag waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd, ongegrond is verklaard. De Afdeling zal op de hierna te melden wijze in de zaak voorzien en bepalen dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

2.8. Verweerders dienen op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gedeeltelijk gegrond;

II. vernietigt het besluit van burgemeester en wethouders van Dirksland van 23 augustus 2001, voorzover daarbij het bezwaar gericht tegen de hoogte van het maximum vastgestelde bedrag waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd, ongegrond is verklaard;

III. herroept het besluit van 6 december 2000, kenmerk 2260, voorzover daarin de volgende last onder dwangsom is opgelegd: "f 5.000,00 (€ 2.268,90) per dag met een maximum van f 100.000,00 (€ 45.378,02), voor iedere dag dat binnen de inrichting hooi en/of stro wordt opgeslagen in strijd met artikel 8.1, eerste lid, onder b, van de Wm";

IV. bepaalt dat de last onder dwangsom aldus komt te luiden: "f 5.000,00 (€ 2.268,90) per dag met een maximum van f 50.000,00 (€ 22.689,01), voor iedere dag dat binnen de inrichting hooi en/of stro wordt opgeslagen in strijd met artikel 8.1, eerste lid, onder b, van de Wm";

V. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het besluit van 23 augustus 2001 voorzover dit is vernietigd;

VI. verklaart het beroep voor het overige ongegrond;

VII. veroordeelt burgemeester en wethouders van Dirksland in de door appellant in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 644,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het bedrag dient door de gemeente Dirksland te worden betaald aan appellant;

VIII. gelast dat de gemeente Dirksland aan appellant het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (€ 102,10) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. W. Konijnenbelt, Lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. S.L. Toorenburg-Bovenkerk, ambtenaar van Staat.

w.g. Konijnenbelt w.g. Toorenburg-Bovenkerk

Lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van Staat
Uitgesproken in het openbaar op 5 juni 2002

334.