

ECLI	ECLI:NL:RVS:2017:1100
Datum uitspraak	19 april 2017
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 29 oktober 2014 heeft het college aan Noblesse Proteins B.V. een last onder dwangsom opgelegd wegens overtreding van voorschrift 8.1.1. van de bij besluit van 1 juni 2010 op grond van de Wet milieubeheer aan Noblesse Proteins B.V. verleende milieuvergunning.

Volledige tekst

201604068/1/A1.

Datum uitspraak: 19 april 2017

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

Noblesse Proteins B.V., gevestigd te Wijster, gemeente Midden-Drenthe,
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 25 april 2016 in zaak nr. 15/2762 in
het geding tussen:

Noblesse Proteins B.V.

en

het college van burgemeester en wethouders van Midden-Drenthe.

Procesverloop

Bij besluit van 29 oktober 2014 heeft het college aan Noblesse Proteins B.V. een last onder dwangsom opgelegd wegens overtreding van voorschrift 8.1.1. van de bij besluit van 1 juni 2010 op grond van de Wet milieubeheer aan Noblesse Proteins B.V. verleende milieuvergunning.

Bij besluit van 9 juni 2015 heeft het college het door Noblesse Proteins B.V. daartegen
gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 25 april 2016 heeft de rechtbank het door Noblesse Proteins B.V. daartegen

ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Bij besluit van 25 april 2016 heeft het college besloten tot invordering van dwangsommen ter hoogte van € 40.000,00.

Tegen de uitspraak van de rechtbank heeft Noblesse Proteins B.V. hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 maart 2017, waar Noblesse Proteins B.V., vertegenwoordigd door mr. P.M.J. de Goede, advocaat te Winsum, en het college, vertegenwoordigd door mr. M.S. Beerten en ir. H.J. van Belois, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Noblesse Proteins B.V. exploiteert een inrichting voor het verwerken van dierlijke bijproducten. Bij besluit van 15 augustus 2012 heeft het college aan Noblesse Proteins B.V. op grond van artikel 2.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht een last onder dwangsom opgelegd wegens overtreding van voorschrift 8.1.1. van de aan haar op grond van de Wet milieubeheer verleende oprichtingsvergunning. Voorschrift 8.1.1. bepaalt dat de aan het proces gerelateerde hallen gesloten moeten worden gehouden en dat deuren alleen mogen worden geopend voor het onmiddellijk doorlaten van personen of voertuigen. Ingevolge het besluit van 15 augustus 2012 verbeurde Noblesse Proteins B.V. een dwangsom van € 1.500,00 per constatering dat de deuren van de fabriekshallen niet waren gesloten. Nadat op 17 juli 2014 de maximaal te verbeuren dwangsom van € 30.000,00 was bereikt, heeft het college bij besluit van 29 oktober 2014, gehandhaafd bij besluit op bezwaar van 9 juni 2015, aan Noblesse Proteins B.V. opnieuw een last onder dwangsom opgelegd wegens overtreding van voorschrift 8.1.1. Op grond daarvan verbeurt Noblesse Proteins B.V. een dwangsom van € 10.000,00 voor elke constatering dat de deuren van de fabriekshallen niet zijn gesloten, met een maximaal te verbeuren dwangsom van € 60.000,00. Noblesse Proteins B.V. kan zich niet vinden in dit besluit. Zij meent dat het college ten onrechte tot handhaving is overgegaan en dat de opgelegde dwangsom buitenproportioneel hoog is.

2. De rechtbank heeft geoordeeld dat handhaving op het gesloten houden van de deuren niet onevenredig is. Zij heeft daartoe overwogen dat voorschrift 8.1.1. beoogt geuremissie naar de omgeving te voorkomen en dat deze bepaling thans in rechte vast staat. Het door Noblesse Proteins B.V. overgelegde rapport van Witteveen+Bos van 20 januari 2016 (hierna: het rapport) biedt naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende grond voor de conclusie dat handhaving daarop onevenredig is. Volgens de rechtbank is een volledige beoordeling van de geursituatie noodzakelijk om te kunnen beoordelen of het voorschrift geen enkele invloed heeft op de geuroverlast voor omwonenden. Daarbij heeft de rechtbank erop gewezen dat volgens het rapport niet kan worden uitgesloten dat er weersomstandigheden zijn waarbij enige geur ontsnapt en dat volgens de worstcaseberekening daarin de overschrijding van de in de milieuvergunning als grenswaarde opgenomen uurgemiddelde geurconcentratie van 0,5 ouE/m³ met 0,11 % toeneemt op de locatie Vamweg 8 te Wijster. Op die locatie wordt volgens de rechtbank veel geuroverlast ervaren. Een toename van 0,11 % zou tot overschrijding van de toegestane geurnorm kunnen leiden. Gelet op het voorgaande heeft Noblesse Proteins B.V. niet aannemelijk gemaakt dat voorschrift 8.1.1. geen enkele invloed heeft op de geursituatie rondom de inrichting en dat handhaving daarop onevenredig is, aldus

de rechtbank.

3. Noblesse Proteins B.V. betoogt dat de rechtbank aldus niet heeft onderkend dat het door haar vaste adviseur opgestelde rapport is gebaseerd op een volledige beoordeling van de geursituatie, waarbij is uitgegaan van de emissies waarop de vergunningvoorschriften zijn gebaseerd en niet van de daadwerkelijk gemeten, lagere emissies. Voorts is de rechtbank er volgens Noblesse Proteins B.V. ten onrechte van uitgegaan dat handhaving slechts onevenredig is wanneer schending van het voorschrift geen enkele invloed heeft op de geursituatie rondom de inrichting. Er moet juist een afweging worden gemaakt tussen de belangen die worden gediend met handhaving enerzijds en het handhavend optreden zelf en de gevolgen daarvan voor de overtreder anderzijds, aldus Noblesse Proteins B.V. De rechtbank heeft volgens haar miskend dat door omwonenden ervaren geuroverlast op zichzelf geen handhaving kan rechtvaardigen en dat het worstcasescenario zich in werkelijkheid niet zal voordoen. Uit het rapport blijkt dat permanent openstaande deuren hooguit enig effect kunnen hebben op de locatie Vamweg 8. De invloed van voorschrift 8.1.1. op de geursituatie is dan ook zeer gering en handhaving daarop is, gelet op de belangen van de inrichting, daarom niet gerechtvaardigd, aldus Noblesse Proteins B.V.

3.1. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisering bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden behoort te worden afgezien.

3.2. Voorschrift 8.1.1. is opgenomen in hoofdstuk 8, 'Geur', van de voorschriften behorende bij de aan Noblesse Proteins B.V. verleende milieuvergunning. Het doel daarvan is om diffuse geuremissie naar de omgeving te voorkomen. De rechtbank heeft terecht opgemerkt dat dit voorschrift thans in rechte vaststaat en dat Noblesse Proteins B.V. een wijziging van de vergunning kan vragen indien zij meent dat dit voorschrift niet het ermee beoogde doel dient.

Zoals in het rapport is vermeld, mag op grond van de aan Noblesse Proteins B.V. verleende vergunning bij verspreid liggende bebouwing een uurgemiddelde geurconcentratie van meer dan 0,5 ouE/m³ maximaal 5% van de tijd optreden. Voorts is in het rapport vermeld dat niet kan worden uitgesloten dat er weersomstandigheden zijn waarbij enige geur ontsnapt uit de inrichting en dat volgens een worstcaseberekening bij permanent openstaande deuren het aantal uren dat de toegestane geurconcentratie van 0,5 ouE/m³ zal worden overschreden voor de meest nabij gelegen woning (Vamweg 8) zal toenemen met 0,11% ofwel met 10 uur per jaar. Niet blijkt uit het rapport wat de geursituatie is voor die locatie indien voorschrift 8.1.1. strikt zou worden nageleefd. Op grond van alleen de gegevens in het rapport kan niet worden vastgesteld welke betekenis incidentele overtreding van voorschrift 8.1.1. heeft voor de totale geursituatie. Dat in het rapport is uitgegaan van een worstcaseberekening op basis van de emissies waarop de vergunningvoorschriften zijn gebaseerd, maakt niet dat daarom zonder meer moet worden aangenomen dat bij incidentele overtreding geen overschrijding van de toegestane geurnorm zal plaatsvinden. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen is een volledige beoordeling van de geursituatie noodzakelijk om te kunnen bepalen wat de gevolgen zijn van incidentele overtreding van voorschrift 8.1.1.

Gelet op het voorgaande en gezien het doel van voorschrift 8.1.1. biedt hetgeen Noblesse Proteins B.V. heeft aangevoerd geen grond voor het oordeel dat dit voorschrift van verwaarloosbare invloed is op de geursituatie rondom de inrichting van dit bedrijf. Voorts houdt het voorschrift alleen in dat Noblesse Proteins B.V. de deuren van de aan het proces gerelateerde hallen zoveel mogelijk gesloten moet houden. Daarmee kan zij op eenvoudige en effectieve wijze de geuremissie beperken. Er is onder deze omstandigheden geen grond voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat handhaving op het gesloten houden van de deuren niet onevenredig is.

Het betoog faalt.

4. Noblesse Proteins B.V. betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de opgelegde dwangsom van € 10.000,00 per overtreding niet buitenproportioneel hoog is. Zij voert hiertoe aan dat de omstandigheid dat zich nog steeds overtredingen voordoen niet betekent dat het vorige dwangsombesluit onvoldoende prikkel heeft gegeven de last geheel uit te voeren. De zeer hoge dwangsom per overtreding is daarmee volgens Noblesse Proteins B.V. niet gerechtvaardigd. Ook de omstandigheid dat omwonenden nog overlast ervaren, rechtvaardigt deze hoge dwangsom volgens haar niet. Voorts maakt de omstandigheid dat de "Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen" van Infomil geen gemeentelijk beleid is niet dat het college niet de hoogte van de dwangsom moet kunnen motiveren.

4.1. Ingevolge artikel 5:32b, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) dient de dwangsom in redelijke verhouding te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging.

4.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 17 juli 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:343](#)) heeft het opleggen van een last onder dwangsom ten doel de overtreder te bewegen tot naleving van de voor hem geldende regels. Van de dwangsom moet een zodanige prikkel uitgaan, dat de opgelegde last wordt uitgevoerd zonder dat een dwangsom wordt verbeurd.

4.3. Het college heeft de Leidraad van Infomil niet als beleid aangenomen en is daar daarom ook niet aan gebonden. Dit laat onverlet dat de hoogte van een dwangsom deugdelijk moet worden gemotiveerd.

Het college heeft aan de hoogte van de dwangsom ten grondslag gelegd dat de eerder bij het besluit van 12 augustus 2012 opgelegde dwangsom van € 1.500,00 per overtreding voor Noblesse Proteins B.V. een te geringe prikkel is gebleken tot naleving van de last om de overtreding van voorschrift 8.1.1. te beëindigen en beëindigd te houden. Daartoe heeft het college opgemerkt dat het voorschrift zeer veelvuldig werd en wordt overtreden en dat de maximale dwangsom van € 30.000,00 in zijn geheel is verbeurd. Om een betere naleving van voorschrift 8.1.1. te bewerkstelligen heeft het college de hoogte van de dwangsom per overtreding significant verhoogd tot € 10.000,00 en daarbij het maximale bedrag verdubbeld tot € 60.000,00.

Met deze motivering heeft het college de verhoging van de dwangsom per overtreding naar € 10.000,00 voldoende gemotiveerd. In aanmerking genomen dat het maximaal te verbeuren

bedrag alleen is verdubbeld tot € 60.000,00 en dat Noblesse Proteins B.V. ter zitting van de Afdeling heeft verklaard dat eerst in de zomer van 2015 - dus ruim na het besluit van 29 oktober 2014 - is overgegaan tot het nemen van fysieke maatregelen om openstaande deuren te voorkomen, bestaat er geen grond voor het oordeel dat de rechtbank had moeten overwegen dat de hoogte van de dwangsom buitenproportioneel is.

Het betoog faalt.

5. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

Invorderingsbesluit

6. Gelet op artikel 5:39, eerste lid, van de Awb heeft het hoger beroep mede betrekking op het besluit van 25 april 2016 waarbij het college heeft besloten tot invordering van een als gevolg van niet naleving van de last verbeurde dwangsom, voor zover Noblesse Proteins B.V. dit besluit betwist.

6.1. Aan het besluit tot invordering ligt de constatering van het college ten grondslag dat Noblesse Proteins B.V. op 3 mei 2015, 20 mei 2015, 2 juli 2015 en 21 augustus 2015 de deuren van de aan het proces gerelateerde hallen langer geopend had dan nodig voor het onmiddellijk doorlaten van personen of voertuigen. Noblesse Proteins B.V. betoogt niet dat die constatering onjuist is, maar volstaat met de verwijzing naar hetgeen zij tegen het besluit van 9 juni 2015 heeft aangevoerd. Gelet hierop en nu het hoger beroep tegen het besluit van 9 juni 2015 geen doel treft, faalt het betoog.

7. Het beroep tegen het besluit van 25 april 2016 is ongegrond.

Proceskosten

8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. verklaart het beroep tegen het besluit van 25 april 2016 ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.C. Kranenburg, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. R. van Dijken, griffier.

w.g. Kranenburg w.g. Van Dijken
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 19 april 2017

595.