

ECLI	ECLI:NL:RVS:2017:1261
Datum uitspraak	17 mei 2017
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 24 november 2015 heeft het college een verzoek van [appellant] van 30 september 2015 om handhavend op te treden tegen het bedrijf gevestigd aan de [locatie 1] te Losser afgewezen.

Volledige tekst

201604612/1/A1.

Datum uitspraak: 17 mei 2017

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Losser,

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Overijssel (hierna: de rechtbank) van 13 mei 2016 in zaken nrs. 16/975 en 16/1238 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Losser.

Procesverloop

Bij besluit van 24 november 2015 heeft het college een verzoek van [appellant] van 30 september 2015 om handhavend op te treden tegen het bedrijf gevestigd aan de [locatie 1] te Losser afgewezen.

Bij besluit van 26 april 2016 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard en het besluit van 24 november 2015 herroepen.

Bij uitspraak van 13 mei 2016 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 26 april 2016 vernietigd en het college opgedragen binnen vier weken na de dag van verzending van deze uitspraak een nieuw besluit op het bezwaar te nemen met inachtneming van deze uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Bij besluit van 21 juni 2016 heeft het college het door [appellant] tegen het besluit van 24 november 2015 gemaakt bezwaar ongegrond verklaard en de afwijzing van het handhavingsverzoek gehandhaafd.

[appellant] heeft hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank en gronden tegen het besluit van 21 juni 2016 ingediend.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak gevoegd met zaak nr. 201600793/1/A1, ECLI:NL:RVS:2017:1262, ter zitting behandeld op 10 maart 2017, waar [appellant], vertegenwoordigd door ing. M.H. Middelkamp, rechtsbijstandverlener, en het college, vertegenwoordigd door ing. J.H.L. Damink en drs. P.G.H. Vaanholt, zijn verschenen. Na de zitting zijn de zaken gesplitst. Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] woont aan de [locatie 2] te Losser. Op het naastgelegen perceel [locatie 1] exploiteert [belanghebbende] een metaalbedrijf. [appellant] stelt geluidoverlast te ondervinden van dit bedrijf, met name vanwege het storten van metalen in containers op het buitenterrein en overslaghandelingen. Hij heeft het college op 30 september 2015 verzocht om tegen dit bedrijf handhavend op te treden.

Het college heeft het handhavingsverzoek bij het besluit van 24 november 2015 afgewezen, omdat volgens het college de op het metaalbedrijf van toepassing zijnde geluidvoorschriften uit artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit milieubeheer niet worden overtreden. Bij het besluit van 26 april 2016 heeft het college zich op het standpunt gesteld dat deze geluidvoorschriften wel worden overtreden en heeft het het bezwaar van [appellant] gegrond verklaard, het besluit van 24 november 2015 herroepen en gewezen op een 8 april 2016 aan het metaalbedrijf verstuurde vooraankondiging tot het opleggen van een last onder dwangsom.

De rechtbank heeft overwogen dat het besluit van 26 april 2016 in strijd is genomen met artikel 7:11, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), nu daarbij het besluit van 24 november 2015 is herroepen, maar niet (vrijwel) gelijktijdig een nieuw besluit is genomen op het handhavingsverzoek. De rechtbank heeft het besluit om die reden vernietigd en bepaald dat het college opnieuw op het bezwaar moet beslissen.

Hoger beroep

2. [appellant] betoogt dat de rechtbank het college ten onrechte niet heeft opgedragen aan het metaalbedrijf een last onder dwangsom op te leggen, nu tijdens de bezwaarprocedure tegen het besluit van 26 april 2016 diverse overschrijdingen van de geluidnormen in artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit milieubeheer zijn geconstateerd.

2.1. Dit betoog kan niet worden gevolgd. Het is niet aan de bestuursrechter om het bestuursorgaan met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb op te dragen een last

onder dwangsom op te leggen. Uitgangspunt is dat de uitoefening van de handhavingsbevoegdheid bij het bestuursorgaan berust. Er bestaat in dit geval geen aanleiding om op dit uitgangspunt een uitzondering te maken. Hoewel in beginsel van de bevoegdheid handhavend op te treden gebruik moet worden gemaakt, laat dit onverlet dat alle relevante belangen die door het te nemen besluit worden geraakt, moeten worden afgewogen. Deze afweging omvat onder meer de vraag of handhavend zal worden opgetreden door middel van een last onder bestuursdwang of door het opleggen van een last onder dwangsom, de omschrijving van de last, de lengte van de begunstigingstermijn, de hoogte van de dwangsom en het bedrag dat maximaal kan worden verbeurd. Deze afweging behoort primair tot de taak van het college.

Het betoog faalt.

3. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak, voor zover aangevallen, dient te worden bevestigd.

Beroep tegen het besluit van 21 juni 2016

4. Bij besluit van 21 juni 2016 heeft het college opnieuw beslist op het door [appellant] gemaakte bezwaar tegen het besluit van 24 november 2015. Dit besluit wordt, gelet op artikel 6:24 van de Awb, gelezen in verbinding met artikel 6:19, eerste lid, van die wet, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding.

5. [appellant] betoogt dat het college hem in strijd met artikel 7:9 van de Awb niet in de gelegenheid heeft gesteld om, voordat het opnieuw op het bezwaar besliste, opnieuw te worden gehoord over de gewijzigde bedrijfsvoering van het bedrijf en de op 3 juni 2016 verrichte geluidmetingen.

5.1. Artikel 7:2, eerste lid, van de Awb luidt:

"Voordat een bestuursorgaan op het bezwaar beslist, stelt het belanghebbenden in de gelegenheid te worden gehoord."

Artikel 7:9 van de Awb luidt:

"Wanneer na het horen aan het bestuursorgaan feiten of omstandigheden bekend worden die voor de op het bezwaar te nemen beslissing van aanmerkelijk belang kunnen zijn, wordt dit aan belanghebbenden meegedeeld en worden zij in de gelegenheid gesteld daarover te worden gehoord."

5.2. Voorafgaand aan het besluit van 26 april 2016 is [appellant] gehoord op een hoorzitting. In artikel 7:2, eerste lid, van de Awb is geen algemene verplichting opgenomen tot het opnieuw horen bij het nemen van een nieuw besluit op bezwaar, ter voldoening aan een rechterlijke uitspraak, waarbij het eerdere besluit op bezwaar is vernietigd. Dit neemt niet weg dat het onder omstandigheden uit een oogpunt van zorgvuldigheid noodzakelijk kan zijn om een belanghebbende vóór het nemen van een nieuw besluit op bezwaar opnieuw te horen (uitspraak van de Afdeling van 4 september 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1012](#)).

Bij brief van 7 juni 2016 heeft het college aan [appellant] medegedeeld dat het op 3 juni 2016

geluidmetingen heeft laten verrichten bij het metaalbedrijf en dat daaruit geen overschrijdingen zijn gebleken. In de brief heeft het college verder medegedeeld dat het metaalbedrijf naar aanleiding van maatregelen in zijn bedrijfsvoering een akoestisch onderzoek heeft laten uitvoeren, waarvan de resultaten zijn neergelegd in een rapport van Munsterhuis Geluidadvies van 25 april 2016, en dat daaruit eveneens blijkt dat de geluidnormen niet worden overschreden. In de brief staat verder dat dit nieuwe feiten en omstandigheden zijn als bedoeld in artikel 7:9 van de Awb, en is [appellant] in de gelegenheid gesteld een schriftelijke reactie in te dienen. [appellant] heeft hiervan bij e-mailbericht van 13 juni 2016 gebruik gemaakt. Het college heeft vervolgens het besluit van 21 juni 2016 genomen en zich daarin op het standpunt gesteld dat nu de geluidnormen niet worden overschreden, er geen bevoegdheid is handhavend op te treden en heeft het het bezwaar tegen het besluit van 24 november 2015 alsnog ongegrond verklaard.

Naar het oordeel van de Afdeling had het college [appellant] in dit geval opnieuw in de gelegenheid moeten stellen te worden gehoord en kon het niet volstaan met het bieden van de gelegenheid schriftelijk te reageren op de brief van 7 juni 2016. Daarbij is van belang dat er, zoals het college zelf in die brief heeft gesteld, nieuwe feiten en omstandigheden bekend waren die van aanmerkelijk belang waren voor het nemen van het nieuwe besluit op bezwaar. Verder is van belang dat het college in het nieuwe besluit ten opzichte van het door de rechtbank vernietigde besluit het gewijzigde standpunt heeft ingenomen dat er geen bevoegdheid is om handhavend op te treden. Dat [appellant] in het e-mailbericht van 13 juni 2016 niet heeft aangegeven dat hij opnieuw wil worden gehoord, maakt dit niet anders, reeds omdat hij niet is gewezen op het recht te worden gehoord. Het besluit van 21 juni 2016 is derhalve in strijd met artikel 7:9 van de Awb genomen.

Het betoog slaagt.

6. [appellant] betoogt dat het college ten onrechte geen last onder dwangsom heeft opgelegd aan het metaalbedrijf. Daartoe voert hij aan dat in bezwaar tegen het besluit van 24 november 2015 is komen vast te staan dat het bedrijf verschillende malen de geluidvoorschriften uit artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit milieubeheer heeft overtreden. Hij wijst erop dat het college zich in het door de rechtbank vernietigde besluit van 26 april 2016 op het standpunt heeft gesteld dat de geluidvoorschriften diverse malen zijn overtreden en dat in dat besluit tevens is medegedeeld dat het college aan het bedrijf een vooraankondiging tot het opleggen van een last onder dwangsom is verstuurd. Aan het nieuwe besluit op bezwaar zijn slechts de resultaten van geluidmetingen op 3 juni 2016 ten grondslag gelegd. Onder verwijzing naar een rapport DGMR van 10 augustus 2016 voert [appellant] aan dat zich nog steeds overschrijdingen van de geluidnormen voordoen. Daarbij wijst [appellant] erop dat de overschrijdingen niet alleen worden veroorzaakt door vallend metaal, maar ook door het trekken van containers op en het plaatsen van containers vanaf een vrachtwagen en de daarmee gepaard gaande rijbewegingen.

6.1. Het college heeft zich in het besluit van 21 juni 2016 op het standpunt gesteld dat het niet bevoegd is handhavend op te treden. Volgens het college is in de bezwaarprocedure tegen het besluit van 24 november 2015 weliswaar gebleken dat de geluidnormen zijn overtreden, maar volgens het college is de situatie ter plaatse ten tijde van het besluit van 21 juni 2016 gewijzigd. In dit verband heeft het erop gewezen dat het metaalbedrijf, nadat het college de vooraankondiging tot het opleggen van een last onder dwangsom had verstuurd, maatregelen heeft getroffen, waaronder de maatregel dat het storten van metaal in de

containers nog slechts inpandig plaatsvindt. Het metaalbedrijf heeft hiervan een melding gedaan op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer en heeft daarbij het akoestisch rapport van Munsterhuis Geluidadvies van 25 april 2016 overgelegd. Daaruit blijkt volgens het college dat het metaalbedrijf aan de geluidnormen kan voldoen. Naar aanleiding van deze melding heeft de Regionale Uitvoeringsdienst Twente in opdracht van het college op 3 juni 2016 geluidsmetingen verricht, waaruit volgens het college eveneens blijkt dat aan de geluidnormen wordt voldaan.

6.2. Het metaalbedrijf dient te voldoen aan de geluidnormen in artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit milieubeheer die gelden op de gevel van de woning van [appellant]. Daarbij geldt dat geluid veroorzaakt door het trekken van containers op en het plaatsen van containers vanaf een vrachtwagen en de daarmee gepaard gaande rijbewegingen op grond van artikel 2.17, derde lid, aanhef en onder b, van het Activiteitenbesluit milieubeheer buiten beschouwing moet worden gelaten, omdat dit laad- en losactiviteiten zijn als bedoeld in die bepaling. Het college was, gelet op de in de bezwaarprocedure tegen het besluit van 24 november 2015 geconstateerde overtredingen, bevoegd handhavend op te treden. De omstandigheden dat, zoals het college in het besluit van 21 juni 2016 heeft gesteld, het metaalbedrijf zijn bedrijfsvoering na het besluit van 26 april 2016 zodanig heeft veranderd dat de activiteiten die de meeste geluidhinder veroorzaken inpandig plaatsvinden en dat uit metingen door het college op 3 juni 2016 blijkt dat aan de geluidnormen wordt voldaan, maken niet dat het college niet bevoegd was.

Het betoog slaagt.

7. Het beroep tegen het besluit van 21 juni 2016 is gegrond. Dit besluit dient wegens strijd met de artikelen 7:9 en artikel 7:12, eerste lid, van de Awb te worden vernietigd. De Afdeling ziet echter aanleiding met toepassing van artikel 8:72, derde lid, onder a, van de Awb de rechtsgevolgen van dit vernietigde besluit in stand te laten, nu het college bij besluit van 12 oktober 2016 aan het metaalbedrijf een last onder dwangsom heeft opgelegd wegens overtreding van de geluidnormen in artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit milieubeheer en dit besluit in rechte onaantastbaar is. Ingevolge artikel 5:6 van de Awb kan ter zake van dezelfde overtreding immers niet twee keer een last onder dwangsom worden opgelegd.

Proceskosten

8. De Afdeling ziet aanleiding het college op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te veroordelen.

Voor zover [appellant] heeft verzocht om vergoeding van de kosten voor het opstellen van het rapport van DGMR, overweegt de Afdeling dat de kosten van een deskundige redelijkerwijs zijn gemaakt indien het inroepen van die deskundige redelijk was en de deskundigenkosten zelf redelijk zijn. Het inroepen van de deskundige kan in dit geval niet redelijk worden geacht, gelet op de eerdere weigering van [appellant] om zijn medewerking te verlenen aan de geluidmetingen van het college op 3 juni 2016. Dat, zoals [appellant] ter zitting heeft toegelicht, hij vond dat voor het college geen aanleiding bestond om bij zijn woning geluidmetingen te verrichten omdat het al over voldoende informatie beschikte en dat het verrichten van metingen zijn privacy aantast, leidt niet tot een ander oordeel. Voor vergoeding van deze kosten bestaat dan ook geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de uitspraak, voor zover aangevallen;

II. verklaart het beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Losser van 21 juni 2016, kenmerk 16.0010138, gegrond;

III. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Losser van 21 juni 2016, kenmerk 16.0010138;

IV. bepaalt dat de rechtsgevolgen van het besluit van 21 juni 2016, kenmerk 16.0010138, geheel in stand blijven;

V. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Losser tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep tegen het besluit van 21 juni 2016 opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 742,50 (zegge: zevenhonderdtweeënveertig euro en vijftig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. D.J.C. van den Broek, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M.M. van Driel, griffier.

w.g. Van den Broek w.g. Van Driel
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 17 mei 2017

414-784.