

ECLI	ECLI:NL:RVS:2020:441
Datum uitspraak	12 februari 2020
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 30 juni 2016 heeft het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant [appellante] een last onder dwangsom opgelegd, strekkende tot het beëindigen en beëindigd houden van verschillende overtredingen van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, en artikel 2.3, aanhef en onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. [appellante] exploiteert een mestdistributie-, transport- en loonbedrijf aan de [locatie] te [plaats]. Op 1 maart 2010 heeft het college van burgemeester en wethouders aan [appellante] een revisievergunning onder voorschriften op grond van de Wet milieubeheer verleend. Tijdens verschillende controles tussen 14 maart 2016 en 17 juni 2016 hebben toezichthouders geconstateerd dat de inrichting van [appellante] in afwijking van de revisievergunning in werking was.

Volledige tekst

201804130/1/A1.

Datum uitspraak: 12 februari 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], gevestigd te [plaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 6 april 2018 in zaak nr. 17/914 in het geding tussen:

[appellante]

en

het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant.

Procesverloop

Bij besluit van 30 juni 2016 heeft het college [appellante] een last onder dwangsom opgelegd, strekkende tot het beëindigen en beëindigd houden van verschillende overtredingen van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, en artikel 2.3, aanhef en onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo).

Bij besluit van 31 januari 2017 heeft het college het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het besluit van 30 juni 2016, onder verbetering van de motivering ten aanzien van de begunstigingstermijn, in stand gelaten.

Bij uitspraak van 6 april 2018 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.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 januari 2019, waar [appellante], vertegenwoordigd door [gemachtigde A] en [gemachtigde B], bijgestaan door mr. J. van Groningen, advocaat te Middelharnis en het college, vertegenwoordigd door mr. C.M.C. de Krosse-de Ridder, mr. B.T.J. Opsteen en ing. T. van Biljouw, zijn verschenen.

Na het sluiten van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek met toepassing van artikel 8:68, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) heropend teneinde schriftelijke inlichtingen in te winnen bij [appellante].

[appellante] heeft de schriftelijke inlichtingen verstrekt. Het college heeft daarop gereageerd.

Met toestemming van partijen is afgezien van verdere behandeling van de zaak ter zitting. De Afdeling heeft vervolgens het onderzoek gesloten.

Overwegingen

Wettelijk kader

1. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak.

Inleiding

2. [appellante] exploiteert een mestdistributie-, transport- en loonbedrijf aan de [locatie] te [plaats]. Op 1 maart 2010 heeft het college van burgemeester en wethouders aan [appellante] een revisievergunning onder voorschriften op grond van de Wet milieubeheer verleend. Tijdens verschillende controles tussen 14 maart 2016 en 17 juni 2016 hebben toezichthouders geconstateerd dat de inrichting van [appellante] in afwijking van de revisievergunning in werking was. Onder meer bedroeg de hoeveelheid mest die was ingenomen en verwerkt in 2015 86.050 ton en in 2016, tot aan de controle op 17 juni 2016, 55.771 ton, terwijl op grond van vergunningvoorschrift 11.1.1 niet meer dan 25.000 ton mest per jaar mag worden ingenomen. Verder vond in afwijking van de revisievergunning hygiënisatie van de dikke mestfractie plaats door toevoeging van ongebluste kalk. Ook waren twee mestsilo's in afwijking van vergunningvoorschrift 10.1.2 niet afgedekt.

Naar aanleiding van deze constatering heeft het college dwangsommen opgelegd van:

- € 30,00 per ton mest die de vergunde hoeveelheid op jaarbasis als bedoeld in voorschrift 11.1.1 overschrijdt, met een maximum van € 1.500.000,00;

- € 3.000,00 per week dat sprake is van overtreding van artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo, doordat de dikke mestfractie, afkomstig van de zeefbandpers wordt gehygiëniseerd, met een maximum van € 30.000,00;

- € 2.500,00 per week dat sprake is van overtreding van voorschrift 10.1.2, doordat de mestilo's niet zijn afgedekt overeenkomstig bouwtechnische richtlijnen, met een maximum van € 25.000,00.

De rechtbank heeft overwogen dat de inrichting van [appellante] mede onder categorie 28.4 van onderdeel C van bijlage I van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) valt, nu de mest die [appellante] inneemt een afvalstof is. Nu verder binnen de inrichting van [appellante] behandeling van de mest plaatsvindt die als fysisch-chemische behandeling als bedoeld in categorie 5.3, onder a, van bijlage I van Richtlijn nr. 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (PbEU L 334)" (hierna: de RIE) moet worden aangemerkt, is volgens de rechtbank sprake van een IPPC-installatie als bedoeld in artikel 3.3, eerste lid, aanhef en onder b, van het Bor. Op grond hiervan heeft de rechtbank overwogen dat het college het bevoegde orgaan was om handhavend op te treden. De rechtbank heeft verder overwogen dat het college in redelijkheid gebruik kon maken van die bevoegdheid. De rechtbank heeft overwogen dat ten tijde van het bestreden besluit geen concreet zicht op legalisatie bestond en dat handhavend optreden niet onevenredig was. Verder heeft het college volgens de rechtbank een redelijke begunstigingstermijn aan het handhavingsbesluit verbonden.

[appellante] kan zich niet met de uitspraak van de rechtbank verenigen.

Bevoegdheid, IPPC-installatie

3. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte tot de conclusie is gekomen dat het college bevoegd is om handhavend op te treden. Die bevoegdheid ligt volgens haar bij het college van burgemeester en wethouders. Volgens haar heeft de rechtbank miskend dat tot haar inrichting geen IPPC-installatie als bedoeld in artikel 3.3, eerste lid, aanhef en onder b, van het Bor behoort. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 6 juni 2018 ([ECLI:NL:RVS:2018:1878](#)) voert zij aan dat de rechtbank de toevoeging van polymeer (vlokmiddel) aan de mest ten behoeve van de scheiding van de mest in dunne fractie en dikke fractie, en het hygiëniseringsproces van de dikke fractie, ten onrechte heeft aangemerkt als fysisch-chemische behandelingen als bedoeld in categorie 5.3, onder a, van bijlage I van de RIE.

3.1. Tussen partijen is niet in geschil dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat de mest die [appellante] inneemt, moet worden aangemerkt als een afvalstof en dat de inrichting van [appellante] valt onder (onder meer) categorie 28.4, aanhef en onder a en onder 6o van bijlage I van het Bor. Gelet op artikel 3.3, eerste lid, aanhef en onder b, van het Bor, gelezen in samenhang met artikel 5.2, eerste lid, aanhef en onder a van de Wabo, is het college het bevoegde orgaan om handhavend op te treden, indien tot deze inrichting een IPPC-installatie behoort. Hierbij is de feitelijke situatie ten tijde van het handhavingsbesluit bepalend. Ter voorlichting merkt de Afdeling op dat dit anders is in de zaak met nummer [201804135/1/A1](#) waarin heden eveneens uitspraak wordt gedaan. Daarin is een door het dagelijks bestuur van het waterschap Dommel aan [appellante] verleende watervergunning aan de orde. In die zaak is niet de feitelijke situatie, maar het bewerkingsproces zoals omschreven in de vergunningaanvraag bepalend voor het antwoord op de vraag of tot de inrichting van [appellante] een IPPC-installatie behoort.

3.2. De omschrijving van het begrip "IPPC-installatie" in artikel 1.1 van de Wabo bevat een verwijzing naar bijlage I van de RIE. Onbetwist is dat de mest die [appellante] inneemt valt onder ongevaarlijke afvalstoffen als bedoeld in categorie 5.3 van die bijlage. In deze categorie wordt een onderscheid gemaakt tussen verwijdering van deze ongevaarlijke afvalstoffen (onder a) en nuttige toepassing of een combinatie van nuttige toepassing en verwijdering (onder b). Onder beide onderdelen is een minimale capaciteit en een opsomming van specifieke behandelingen opgenomen die bepalen of sprake is van een IPPC-installatie.

Vaststaat dat als in het geval van [appellante] nuttige toepassing of een combinatie van nuttige toepassing en verwijdering als bedoeld onder b aan de orde is, geen sprake is van een IPPC-installatie, omdat bij [appellante] geen van de onder b genoemde vormen van behandeling plaatsvindt. Fysisch-chemische behandeling is onder b niet vermeld. Indien daarentegen moet worden geconcludeerd dat in het geval van [appellante] verwijdering als bedoeld onder a aan de orde is, dient vervolgens te worden bezien of de mest bij [appellante] een fysisch-chemische behandeling als bedoeld onder a en ii ondergaat. Daarbij is verder van belang dat vaststaat dat geen van de overige onder a genoemde vormen van behandeling plaatsvindt. Moet worden uitgegaan van een fysisch-chemische behandeling, dan is sprake is van een IPPC-installatie, nu vaststaat dat de capaciteit bij [appellante] meer dan 50 ton per dag bedraagt.

3.3. De begrippen "verwijdering" en "nuttige toepassing" zijn in de RIE zelf niet omschreven.

Uit artikel 3 van Richtlijn nr. 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PB 2008 L 312; hierna: de Kaderrichtlijn afvalstoffen) volgt dat sprake is van nuttige toepassing bij elke handeling met als voornaamste resultaat dat afvalstoffen een nuttig doel dienen door hetzij in de betrokken installatie, hetzij in de ruimere economie andere materialen te vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt, of waardoor de afvalstof voor die functie wordt klaargemaakt. Bijlage II bij de Kaderrichtlijn afvalstoffen bevat een niet-limitatieve lijst van nuttige toepassingen. Van verwijdering is sprake bij iedere handeling die geen nuttige toepassing is, zelfs indien de handeling er in tweede instantie toe leidt dat stoffen of energie worden teruggewonnen. Bijlage I bij de Kaderrichtlijn afvalstoffen bevat een niet-limitatieve lijst van verwijderingshandelingen.

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: het Hof) heeft in het arrest van 27 februari 2002 in de zaak C-6/00 (Abfall Service AG; ECLI:EU:C:2002:121), punt 69, voor recht verklaard dat een nuttige toepassing in wezen wordt gekenmerkt door het feit dat het belangrijkste doel ervan inhoudt, dat de afvalstoffen een nuttige functie kunnen vervullen doordat zij in de plaats komen van andere materialen die voor deze functie hadden moeten worden gebruikt, waardoor de natuurlijke hulpbronnen worden beschermd. Uit het arrest van 28 juli 2016 in de zaak C-147/15 (Bari-Mastrodonato, ECLI:EU:C:2016:606), punten 37 en 38, volgt dat de wijziging van de Kaderrichtlijn afvalstoffen in 2008 hierin geen verandering heeft gebracht. Verder volgt uit het arrest van het Hof van 13 februari 2003 in de zaak C-458/00 (Commissie-Luxemburg; ECLI:EU:C:2003:94), punt 43, waarnaar in het eerder genoemde arrest van 28 juli 2016 is verwezen, dat het behoud van natuurlijke hulpbronnen dus het belangrijkste doel moet zijn van de nuttige toepassing. Omgekeerd kan, wanneer het behoud van grondstoffen slechts een neveneffect is van een handeling die voornamelijk strekt tot verwijdering van de afvalstoffen, dit niet afdoen aan de kwalificatie van deze handeling als verwijderingshandeling.

3.4. Ter zitting heeft [appellante] zich op het standpunt gesteld dat het hygiëniseren van de

mest zoals dat plaatsvond ten tijde van het handhavingsbesluit, gebeurde met het oog op de afzet van de gehygiëniseerde mest als kunstmestvervanger in Frankrijk. Na de zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend en [appellante] verzocht haar standpunt dat sprake is van nuttige toepassing nader toe te lichten en met stukken te onderbouwen. [appellante] is daarbij verzocht om inzichtelijk te maken of voor de in haar inrichting gehygiëniseerde mest een markt is of vraag bestaat, met welk doel en hoe de gehygiëniseerde mest na afzet in Frankrijk werd toegepast, en of de bewerking in haar inrichting erop was gericht dat de gehygiëniseerde mest met het oog op die toepassing aan zekere specificaties voldeed. In reactie op dit verzoek heeft [appellante] naar voren gebracht dat de gehygiëniseerde mest in Frankrijk in de landbouw werd toegepast. Volgens [appellante] blijkt uit door haar bij de inlichtingen overgelegde facturen van andere verkopers van gehygiëniseerde mest dat deze een financiële waarde vertegenwoordigt. [appellante] stelt dat de bewerking in de inrichting erop was gericht dat de af te zetten gehygiëniseerde mest aan zekere specificaties voldeed. Hierbij heeft [appellante] verwezen naar het overgelegde, door haarzelf opgestelde rapport "[appellante] mestverwaarding", waarin is beschreven dat het door [appellante] voorgestelde verwaardingsprocédé voorziet in een volledige recyclage van mest tot de eindproducten water, gas, elektriciteit, charcoal en pure ammoniak.

3.5. De Afdeling overweegt dat vaststaat niet is gebleken dat de gehygiëniseerde mest de inrichting van [appellante] verliet als een voltooid eindproduct dat werd verkocht ten behoeve van rechtstreekse toepassing, zoals bijvoorbeeld het geval is bij mestkorrels. Verder heeft [appellante], door slechts facturen van andere verkopers van gehygiëniseerde mest aan afnemers in Frankrijk over te leggen, niet aannemelijk gemaakt dat ook zij de gehygiëniseerde mest verkocht aan afnemers in Frankrijk en dat deze gehygiëniseerde mest daadwerkelijk - al dan niet na verdere bewerking elders - werd toegepast als kunstmestvervanger. Evenmin heeft zij aannemelijk gemaakt dat de bewerking van de mest in haar inrichting erop was gericht dat de gehygiëniseerde mest aan zekere specificaties voldeed met het oog op het toepassen als kunstmestvervanger. Aan het door haar overgelegde (ongedateerde) rapport "[appellante] mestverwaarding" komt in dit verband geen betekenis toe, nu dat slechts een beschrijving van een voorgesteld bewerkingsproces bevat. De Afdeling ziet geen aanknopingspunt om aan te nemen dat deze beschrijving overeenkomt met de bewerking zoals die ten tijde van het handhavingsbesluit feitelijk plaatsvond. De Afdeling ontleent onder meer aan het in beroep door de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: de StAB) uitgebrachte deskundigenverslag van 7 november 2017 dat de voor dit bewerkingsproces benodigde installatie op dat moment nog niet gerealiseerd was. [appellante] heeft zich hiertegen in haar reactie op het deskundigenverslag in beroep ook niet verzet. Gelet hierop ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het college ten tijde van het nemen van het handhavingsbesluit, bij het bepalen of het bevoegd was om handhavend op te treden, ervan had moeten uitgaan dat de hygiënisatie van de mest als voornaamste resultaat had dat het werd klaargemaakt voor een gebruik als kunstmestvervanger, en daarom als een handeling van nuttige toepassing had te gelden. Het college mocht uitgaan van verwijdering als bedoeld in categorie 5.3, onder a, van bijlage I van de RIE.

3.6. Vervolgens dient beoordeeld te worden of binnen de inrichting van [appellante] sprake was van een fysisch-chemische behandeling van de mest als bedoeld in categorie 5.3, onder a en ii, van bijlage I van die RIE.

3.7. De RIE en de Kaderrichtlijn afvalstoffen bevatten geen omschrijving van het begrip "fysisch-chemische behandeling". Wel kan voor de uitleg van dit begrip aansluiting worden gezocht bij bijlage I van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Daarin is onder D 9 als

verwijderingshandeling opgenomen: "fysisch-chemische behandeling op een niet elders in deze bijlage aangegeven wijze waardoor verbindingen of mengsels ontstaan die worden verwijderd op een van de onder D 1 tot en met D 12 vermelde methoden (bv. verdampen, drogen, calcineren, enz.)."

3.8. In het deskundigenverslag van de StAB is beschreven en niet in geschil is dat ten tijde van het handhavingsbesluit binnen de inrichting van [appellante] een bewerkingsproces plaatsvond, waarbij de mest werd gescheiden in een dunne fractie en een dikke fractie. Om dit scheidingsproces te bevorderen werd polymeer aan de mest toegevoegd. In het deskundigenverslag staat dat dit een fysisch-chemische behandeling is. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de rechtbank tot een andere conclusie had moeten komen. [appellante] beroept zich in dit verband tevergeefs op de uitspraak van de Afdeling van 6 juni 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1878). In die uitspraak was een situatie waarin mestkorrels werden geproduceerd aan de orde, die viel onder categorie 5.3, onder b, van bijlage I van de RIE. Daarom was, zo heeft de Afdeling in die uitspraak overwogen, niet meer van belang of sprake is van een fysisch-chemische behandeling.

Voor zover [appellante] in reactie op het deskundigenverslag in beroep naar voren heeft gebracht dat de toevoeging van polymeer geen chemische omzetting van stoffen tot gevolg heeft, overweegt de Afdeling dat uit de beschrijving van fysisch-chemische behandeling onder D 9 van bijlage I van de Kaderrichtlijn afvalstoffen niet kan worden afgeleid dat dit een vereiste is om van fysisch-chemische behandeling te kunnen uitgaan. Zoals blijkt uit het proces-verbaal van de zitting van de rechtbank van 16 januari 2018 hebben medewerkers van de StAB naar voren gebracht dat de toevoeging van polymeer aan de mest door de chemische eigenschappen van de stoffen leidt tot een interactie, waardoor vaste deeltjes worden verwijderd, hetgeen als zodanig niet door [appellante] is bestreden. Naar het oordeel van de Afdeling kan de toevoeging van polymeer daarom als fysisch-chemische behandeling als bedoeld in categorie 5.3, onder a en onder ii, van bijlage I van de RIE worden aangemerkt.

3.9. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat het college ervan mocht uitgaan dat ten tijde van het handhavingsbesluit in de inrichting van [appellante] verwijdering van mest met een capaciteit van meer dan 50 ton per dag door middel van onder meer een fysisch-chemische behandeling plaatsvond, zodat tot de inrichting van [appellante] een IPPC-installatie behoort. Het college was daarom bevoegd om handhavend op te treden. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

Het betoog faalt.

Handhavend optreden tegen innemen mest

4. [appellante] heeft niet betwist dat haar inrichting voorafgaand aan het handhavingsbesluit in afwijking van de revisievergunning en de daaraan verbonden voorschriften in werking was, onder meer nu in het jaar 2015 een hoeveelheid mest van 86.050 ton is verwerkt en op 17 juni 2016 over het jaar 2016 reeds een hoeveelheid van 55.771 is verwerkt, terwijl in vergunningvoorschrift 11.1.1 een maximum van 25.000 ton drijfmest per jaar is gesteld.

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 een last onder 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 legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie

behoort te worden afgezien.

5. [appellante] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college had moeten afzien van handhavend optreden. Volgens haar is sprake van concreet zicht op legalisatie, nu zij in april 2017 een aanvraag om omgevingsvergunning voor het tijdelijk afwijken van de Verordening ruimte Noord-Brabant heeft ingediend en verder de "Aanmeldnotitie M.E.R.-beoordeling [locatie] te [plaats]" heeft ingediend waarop op 12 april 2017 positief is beslist. Volgens haar zijn dan ook geen nadelige milieugevolgen te verwachten. Bovendien schiet het provinciale mestbeleid volgens [appellante] ernstig tekort, waardoor in Noord-Brabant een groot mestoverschot en een schrijnend tekort aan mestverwerkingscapaciteit bestaat. [appellante] betoogt dat met dit beleid bewust een mestverwerkingstekort wordt gecreëerd in de hoop dat veel veehouders daardoor gedwongen zijn hun bedrijf te stoppen. Door dit beleid worden volgens [appellante] niet alleen haar belangen en de belangen van veehouders, maar ook milieubelangen geschaad. Zij stelt dat haar onder die omstandigheden niet kan worden tegengeworpen dat zij haar capaciteit heeft uitgebreid voordat zij over de vereiste toestemmingen beschikte en dat het in strijd is met het beginsel van fair play om handhavend op te treden.

5.1. [appellante] heeft in bezwaar en beroep naar voren gebracht dat zij eerder met het college van burgemeester en wethouders van Bergeijk in overleg is getreden om tot uitbreiding van haar capaciteit tot 200.000 ton per jaar te komen. Dit heeft destijds geleid tot het opstellen van het voorontwerpbestemmingsplan "[locatie]" om de gewenste uitbreiding ruimtelijk mogelijk te maken. Bij brief van 5 april 2016 heeft het college een vooroverlegreactie gegeven, waarin het zich op het standpunt stelde dat dit voorontwerpbestemmingsplan in strijd was met de op dat moment geldende Verordening ruimte 2014. Daarbij heeft het verzocht om het bestemmingsplan niet verder in procedure te brengen. Burgemeester en wethouders van Bergeijk hebben de bestemmingsplanprocedure daarna niet voortgezet. De Afdeling begrijpt het betoog van [appellante] aldus, dat aan de Verordening ruimte 2014 onjuiste afwegingen wat betreft het mestoverschot en het mogelijk maken van mestverwerking ten grondslag lagen, zodat het college zich ten onrechte tegen het in procedure brengen van het bestemmingsplan heeft gekeerd. Zolang het college zich tegen de gewenste uitbreiding van de capaciteit in het ruimtelijke spoor verzet, acht [appellante] het zinledig om voor de uitbreiding een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo, aan te vragen. Zij heeft daarom op 18 april 2017 eerst verzocht om een omgevingsvergunning voor het tijdelijk afwijken van de provinciale ruimtelijke verordening.

5.2. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, is voor het bestaan van concreet zicht op legalisatie in dit geval ten minste noodzakelijk dat [appellante] ten tijde van belang een aanvraag had ingediend voor een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu die betrekking had op de illegale situatie zoals die feitelijk bestond. Ten tijde van het besluit 30 juni 2016 en het besluit op bezwaar van 31 januari 2017 had [appellante] een dergelijke aanvraag niet ingediend. De aanvraag waarop [appellante] zich beroept, is niet alleen pas daarna, op 18 april 2017, door haar ingediend, maar ziet bovendien op een andere activiteit dan milieu. Reeds daarom leidt deze aanvraag niet tot concreet zicht op legalisatie van de overtreding waartegen het college is opgetreden.

5.3. De rechtbank heeft verder terecht en op juiste gronden overwogen dat het [appellante] niet vrij stond om de capaciteit van haar inrichting fors uit te breiden en een veelvoud van de toegestane hoeveelheid mest in te nemen zonder daaraan voorafgaand de daarvoor verplichte procedures te volgen. [appellante] kon aan de volgens haar onjuiste beleidskeuzes omtrent mestverwerking, die ook aan de Verordening ruimte 2014 ten grondslag waren

gelegd, niet het recht ontlenen om zonder de benodigde toestemmingen over te gaan tot het innemen van grotere hoeveelheden mest. Als daarvan, zoals [appellante] meent, geen nadelige milieugevolgen zijn te verwachten, dient die beoordeling in een vergunningprocedure door het bevoegd gezag te worden gemaakt. Een positief beoordeelde aanmeldnotitie milieueffectrapportage, wat daar verder ook van zij, kan daarmee niet op één lijn worden gesteld. De rechtbank heeft dan ook terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat het college, door handhavend op te treden tegen het handelen in strijd met de voorschriften van de revisievergunning door [appellante], het beginsel van fair play heeft geschonden.
Het betoog faalt.

Begunstigingstermijn

6. [appellante] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de aan de last verbonden begunstigingstermijn, ook na aanpassing daarvan bij het besluit op bezwaar, onredelijk is. Zij betoogt dat het haar bij het besluit op bezwaar, dan wel bij een door de rechtbank bij de aangevallen uitspraak te treffen voorlopige voorziening, had moeten worden toegestaan om over het jaar 2017 nog meer dan de vergunde 25.000 ton mest in te nemen. Volgens [appellante] was het redelijkerwijs niet mogelijk om op kortere termijn een andere geschikte oplossing voor het tekort aan mestverwerkingscapaciteit in Noord-Brabant te vinden.

6.1. Aan de last onder dwangsom die het college bij het primaire besluit van 30 juni 2016 had opgelegd, had het geen begunstigingstermijn verbonden, zodat [appellante] vanaf die datum geen mest meer mocht innemen. Bij uitspraak van 27 juli 2016 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank het besluit van 30 juni 2016 in zoverre geschorst tot en met zes weken na de bekendmaking van het te nemen besluit op bezwaar, en bepaald dat deze voorziening vervalt zodra [appellante] in 2016 meer dan 75.000 ton mest heeft ingenomen. Het besluit op bezwaar van 31 januari 2017 strekt ertoe dat de uitspraak van de voorzieningenrechter wordt gevolgd, maar dat het [appellante] niet is toegestaan om de vergunde hoeveelheid van 25.000 ton ook in 2017 te overschrijden. De rechtbank heeft overwogen dat het college hiertoe mocht besluiten. Volgens haar hebben klanten die hun mest bij [appellante] afzetten voldoende gelegenheid gehad om een andere oplossing te zoeken.

6.2. Een begunstigingstermijn mag niet wezenlijk langer zijn dan noodzakelijk is om de overtreding te kunnen opheffen. Geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat [appellante] de last in 2017 redelijkerwijs niet kon naleven. Het college hoefde hierbij geen betekenis toe te kennen aan het door [appellante] naar voren gebrachte tekort aan mestverwerkingscapaciteit. Dit is geen omstandigheid die zich in de inrichting van [appellante] voordoet. Het betoog van [appellante] ligt in het verlengde van hetgeen zij tegen het opleggen van de last zelf heeft ingebracht. Zoals hiervoor is overwogen, leidt dit betoog niet tot het oordeel dat het [appellante] had moeten worden toegestaan om te handelen in afwijking van de voorschriften van de aan haar verleende revisievergunning. Daarom bestaat evenmin aanleiding voor het oordeel dat het haar over het jaar 2017 had moeten worden toegestaan om dat te doen.

Het betoog faalt.

Slotoverwegingen

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

8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. G.M.H. Hoogvliet en mr. J.Th. Drop, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.N. Witsen, griffier.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Witsen
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 12 februari 2020

727.

BIJLAGE

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 1.1

1. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

[...]

bevoegd gezag: bestuursorgaan dat bevoegd is tot het nemen van een besluit ten aanzien van een aanvraag om een omgevingsvergunning of ten aanzien van een al verleende omgevingsvergunning;

[...]

IPPC-installatie: installatie voor industriële activiteiten als bedoeld in bijlage I van richtlijn nr. 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (PbEU L 334);

[...]

Artikel 2.1

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

[...]

e. 1o. het oprichten,

2o. het veranderen of veranderen van de werking of

3o. het in werking hebben

van een inrichting of mijnbouwwerk,

[...]

Artikel 2.3

Het is verboden te handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning dat betrekking heeft op:

a. activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e;

[...]

Artikel 5.2

1. Het bevoegd gezag heeft tot taak:

a. zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de op grond van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten voor degene die het betrokken project uitvoert, geldende voorschriften;

[...]

Besluit omgevingsrecht

Artikel 3.3

1. Gedeputeerde staten van de provincie waar het betrokken project in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, zijn bevoegd te beslissen op:

[...]

b. overige aanvragen die betrekking hebben op activiteiten met betrekking tot inrichtingen die behoren tot een categorie ten aanzien waarvan dat in bijlage I, onderdeel C, is bepaald, voor zover het betreft activiteiten met betrekking tot een inrichting waartoe een IPPC-installatie behoort.

[...]

Bijlage I, Onderdeel C, categorie 28.4

Gedeputeerde Staten zijn bevoegd te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning ten aanzien van inrichtingen, behorende tot deze categorie, voor zover het betreft inrichtingen voor:

a. het opslaan van de volgende afvalstoffen:

6°. andere dan de onder 1° tot en met 5° genoemde van buiten de inrichting afkomstige afvalstoffen met een capaciteit ten aanzien daarvan van 1.000 m³ of meer;

[...]

Bijlage I van de Richtlijn industriële emissies

5.3

a) De verwijdering van ongevaarlijke afvalstoffen met een capaciteit van meer dan 50 t per dag door middel van een of meer van de volgende activiteiten [...]:

i) biologische behandeling;

ii) fysisch-chemische behandeling;

iii) voorbehandeling van afval voor verbranding of meeverbranding;

iv) behandeling van slakken en as;

v) behandeling in shredders van metaalafval, metaalafval, met inbegrip van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur en autowrakken en de onderdelen daarvan.

b) Nuttige toepassing, of een combinatie van nuttige toepassing en verwijdering, van

ongevaarlijke afvalstoffen met een capaciteit van meer dan 75 t per dag, door middel van een of meer van de volgende activiteiten:

i) biologische behandeling;

ii) voorbehandeling van afval voor verbranding of meeverbranding;

iii) behandeling van slakken en as;

iv) behandeling in shredders van metaalafval, met inbegrip van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur en autowrakken en de onderdelen daarvan.

[...]

Kaderrichtlijn afvalstoffen

Artikel 3

In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

15. „nuttige toepassing”: elke handeling met als voornaamste resultaat dat afvalstoffen een nuttig doel dienen door hetzij in de betrokken installatie, hetzij in de ruimere economie andere materialen te vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt, of waardoor de afvalstof

voor die functie wordt klaargemaakt. Bijlage II bevat een niet-limitatieve lijst van nuttige toepassingen;

[...]

19. „verwijdering”: iedere handeling die geen nuttige toepassing is zelfs indien de handeling er in tweede instantie toe leidt dat stoffen of energie worden teruggewonnen. Bijlage I bevat een niet-limitatieve lijst van verwijderingshandelingen;

[...]