

ECLI	ECLI:NL:RVS:2003:AF7049
Datum uitspraak	9 april 2003
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 21 september 2001, kenmerk 2001-1178, heeft verweerder het verzoek van appellanten om toepassing van bestuurlijke handhavingsmaatregelen met betrekking tot het houden van schapen, geiten en stieren zonder een vergunning op grond van de Wet milieubeheer door [vergunninghouder], op het perceel [locatie], afgewezen.

Volledige tekst

200204016/1.

Datum uitspraak: 9 april 2003

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellanten], wonend te [woonplaats],

en

het college van burgemeester en wethouders van Wijdmeren,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 21 september 2001, kenmerk 2001-1178, heeft verweerder het verzoek van appellanten om toepassing van bestuurlijke handhavingsmaatregelen met betrekking tot het houden van schapen, geiten en stieren zonder een vergunning op grond van de Wet milieubeheer door [vergunninghouder], op het perceel [locatie], afgewezen.

Bij besluit van 6 juni 2002, kenmerk 2002-6077, verzonden op 13 juni 2002, heeft verweerder een beslissing genomen op het hiertegen gemaakte bezwaar.

Tegen dit besluit hebben appellanten bij brief van 24 juli 2002, bij de Raad van State ingekomen op 26 juli 2002, beroep ingesteld.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellanten en verweerder. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 6 januari 2003, waar appellanten in

persoon en bijgestaan door mr. M.I. Lindenkamp, advocaat te Amsterdam, en verweerder, vertegenwoordigd door J.G. Koppers en

P.C. Kraaij, ambtenaren van de gemeente, zijn verschenen. Voorts is [vergunninghouder] als partij gehoord, bijgestaan door [gemachtigde].

2. Overwegingen

2.1. In artikel 18.14, eerste lid, van de Wet milieubeheer is bepaald dat een ieder een orgaan dat bevoegd is ter uitvoering van het bij of krachtens een betrokken wet bepaalde bestuursdwang uit te oefenen, een dwangsom vast te stellen of een vergunning of ontheffing in te trekken, kan verzoeken daartoe over te gaan.

Ingevolge artikel 125, eerste lid, van de Gemeentewet is het gemeentebestuur bevoegd tot toepassing van bestuursdwang.

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 artikel 8.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet milieubeheer is het verboden zonder daartoe verleende vergunning een inrichting in werking te hebben.

Ingevolge artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer wordt onder inrichting verstaan: elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht.

Ingevolge het vierde lid van dit artikel worden daarbij als een inrichting beschouwd de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties die onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben en in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen.

Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (hierna: het Besluit), in samenhang met Bijlage I, categorie 8, onderdeel a, is een krachtens de Wet milieubeheer verleende vergunning vereist voor een inrichting voor het kweken, fokken, mesten, houden, verhandelen, verladen of wegen van dieren.

2.2. Uit de overwegingen van het bestreden besluit moet worden afgeleid dat het bezwaar ongegrond is verklaard, voorzover het betrekking heeft op het houden van schapen in de gemeenschappelijke weide achter de woningen aan de [locatie] en het houden van 3 stieren, 6 ooien en 2 geiten op het perceel [locatie] en dat het bezwaar gegrond is verklaard, voorzover het betrekking heeft op het houden van 50 tot 60 schapen tijdens de aflammerperiode op het perceel [locatie]. Ten aanzien van laatstgenoemde activiteit heeft verweerder in het bestreden besluit aangekondigd een last onder dwangsom op te zullen leggen.

2.3. Appellanten hebben aangevoerd dat verweerder ten onrechte heeft afgezien van handhaving.

Zij hebben betoogd dat tijdens een controle door verweerder is vastgesteld dat er 50 tot 60 schapen aanwezig zijn in de gemeenschappelijke wei achter de woningen [locaties]. Wanneer de schapen moeten lammeren, wordt de stal op het perceel van [vergunninghouder] gebruikt. [vergunninghouder] heeft ook de verzorging van de schapen op zich genomen en heeft voorzieningen voor de schapen in de wei aangebracht. Verder verblijven permanent 3 stieren in voornoemde stal. Appellanten zijn derhalve van mening dat sprake is van een inrichting, bestaande uit het houden van dieren op het perceel [locatie] en

in de gemeenschappelijke wei, als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer en dat nu er geen vergunning voorhanden is, verweerder handhavend moet optreden. Anders dan verweerder vinden zij het houden van een deel van de dieren zonder vergunning ontoelaatbaar. Appellanten kunnen zich voorts niet verenigen met het feit dat slechts een zogenoemde vooraanschrijving tot het nemen van handhavingsmaatregelen aan [vergunninghouder] is verstuurd.

2.4. Verweerder heeft zich blijkens het bestreden besluit op het standpunt gesteld dat [vergunninghouder] geen zeggenschap heeft over de collectieve schapenhouderij. [vergunninghouder] kan volgens hen niet verantwoordelijk worden gesteld voor het gebruik van de diverse gronden en het totaal aantal dieren dat daar wordt gehouden. Hij is van mening dat het feit dat [vergunninghouder] de verzorging van de dieren op zich heeft genomen, dit niet anders maakt. Bij de toetsing of het een inrichting betreft, heeft verweerder daarom de schapenhouderij buiten beschouwing gelaten en heeft hij zich beperkt tot de vraag of het houden van 3 stieren, 6 ooien en 2 geiten als een inrichting kan worden aangemerkt. Dit is volgens hem niet het geval. Blijkens het bestreden besluit is verweerder echter voornemens een last onder dwangsom op te leggen in geval er meer dieren op het erf worden gehouden dan het hierboven genoemde aantal. Hij verwijst daarvoor naar de brief van 6 juni 2002 gericht aan [vergunninghouder] waarin dit voornemen bekend wordt gemaakt.

2.5. Blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting gaat het in het onderhavige geval om 50 tot 60 schapen die in de weilanden achter de woningen aan de [locatie] verblijven. In de aflamperiode worden deze schapen ondergebracht in de stal op het perceel [locatie], waar eveneens 3 stieren en 2 geiten zijn gehuisvest.

De Afdeling overweegt dat niet is gebleken van een op winst gerichte bedrijfsmatige exploitatie of van bedrijfsmatige commerciële activiteiten. Er bestaat dan ook geen grond voor het oordeel dat moet worden gesproken van een bedrijfsmatige activiteit. Gelet op het soort en het aantal gehouden dieren en de wijze waarop deze dieren gehuisvest zijn, waardoor een zekere continuïteit bestaat van de verrichte activiteiten, te weten het houden van dieren, is de Afdeling evenwel van oordeel dat in dit geval sprake is van een bedrijvigheid in een omvang alsof zij bedrijfsmatig is. Hierbij is niet van belang of de drijver van de inrichting ook daadwerkelijk eigenaar is van de gehouden dieren, nu in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer is bepaald dat het gaat om elke door de mens ondernomen bedrijvigheid. De Afdeling kan het standpunt van verweerder, dat nu het een zogenoemde collectieve schapenhouderij betreft geen sprake kan zijn van een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer, dan ook niet volgen nu alle schapen gedurende een aanmerkelijke periode per jaar tijdens het aflammeren in de stal op het perceel [locatie] worden gehouden. De Afdeling is voorts van oordeel dat de inrichting echter niet, zoals appellanten hebben betoogd, de weilanden omvat gelegen achter de woningen van de [locatie]. Tussen de inrichting en dit grasland bestaan niet zodanige bindingen die de conclusie rechtvaardigen dat de gemeenschappelijke weide deel uitmaakt van de inrichting.

2.6. De onderhavige inrichting is, gezien categorie 8.1, onderdeel a, van bijlage I bij het Besluit, vergunningplichtig op grond van de Wet milieubeheer, zodat verweerder, nu voor deze inrichting geen vergunning is verleend, bevoegd was tot het treffen van handhavingsmaatregelen. Nu hij dit in het bestreden besluit heeft miskend, kan dat besluit niet worden gedragen door de daaraan ten grondslag gelegde motivering en is het besluit in zoverre in strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

2.7. Met betrekking tot de beroepsgrond van appellanten dat in de beslissing op bezwaar ten onrechte slechts volstaan is met een vooraanschrijving tot het opleggen van een last onder

dwangsom, overweegt de Afdeling dat in geval de heroverweging van het primaire besluit leidt tot gegrondverklaring van het bezwaar, hiermee niet volstaan kan worden, doch het primaire besluit dient te worden herroepen waarna zo nodig een nieuw besluit daarvoor in de plaats dient te worden gesteld. Een zogenoemde vooraanschrijving tot het opleggen van een last onder dwangsom kan echter niet als zodanig worden aangemerkt.

Evenmin kan – anders dan verweerder ter zitting heeft gesteld – het besluit van verweerder van 7 augustus 2002, waarbij aan [vergunninghouder] een last onder dwangsom is opgelegd, als onderdeel van de beslissing op bezwaar worden aangemerkt. De Afdeling neemt daarbij mede in aanmerking dat tegen dit besluit separaat bezwaar is opengesteld. Gelet op het vorenstaande is het bestreden besluit in strijd met artikel 7:11, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

2.8. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd.

2.9. Nu verweerder bij besluit van 7 augustus 2002 aan [vergunninghouder] een last onder dwangsom heeft opgelegd, behoeft op het verzoek om het treffen van handhavingsmaatregelen van appellanten van 15 mei 2001 niet opnieuw te worden beslist. De Afdeling ziet hierin aanleiding met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht het besluit in primo te herroepen.

2.10. 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 gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Wijdmeren van 6 juni 2002;

III. herroept het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Wijdmeren van 21 september 2001;

IV. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

V. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Wijdmeren in de door appellanten in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 118,55; het bedrag dient door de gemeente Wijdmeren te worden betaald aan appellanten;

VI. gelast dat de gemeente Wijdmeren aan appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (€ 109,00) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.M. Boll, Lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. T.I. van Koten, ambtenaar van Staat.

w.g. Boll w.g. Van Koten

Lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 9 april 2003

243-324.