

|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ECLI             | ECLI:NL:RVS:2004:AP3364                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Datum uitspraak  | 23 juni 2004                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Inhoudsindicatie | Bij besluit van 11 april 2003, kenmerk vrom-0301155, heeft verweerder aan appellanten een last onder dwangsom als geregeld in artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht opgelegd ten aanzien van de veehouderij van appellanten op het perceel [locatie te [plaats], kadastraal bekend gemeente [plaats], sectie [...], nummer [...]]. Tevens heeft verweerder bij dit besluit beslist tot bestuursdwang als geregeld in artikel 5:21 van de Algemene wet bestuursrecht ter zake van activiteiten op en rond de bovengenoemde inrichting van appellanten. |

Volledige tekst

200306954/1.

Datum uitspraak: 23 juni 2004

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellanten], allen wonend te [woonplaats],

en

het college van burgemeester en wethouders van Voorst,  
verweerder.

## 1. Procesverloop

Bij besluit van 11 april 2003, kenmerk vrom-0301155, heeft verweerder aan appellanten een last onder dwangsom als geregeld in artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht opgelegd ten aanzien van de veehouderij van appellanten op het perceel [locatie te [plaats], kadastraal bekend gemeente [plaats], sectie [...], nummer [...]]. Tevens heeft verweerder bij dit besluit beslist tot bestuursdwang als geregeld in artikel 5:21 van de Algemene wet bestuursrecht ter zake van activiteiten op en rond de bovengenoemde inrichting van appellanten.

Bij besluit van 11 september 2003, verzonden op dezelfde datum, heeft verweerder het hiertegen gemaakte bezwaar gedeeltelijk gegrond en gedeeltelijk ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit hebben appellanten bij brief van 20 oktober 2003, bij de Raad van State ingekomen op 21 oktober 2003, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 19 november 2003.

Bij brief van 11 december 2003 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 maart 2004, waar appellanten, waarvan [een van de appellanten] in persoon, vertegenwoordigd door mr. J. van Groningen, advocaat te Middelharnis, en [gemachtigde] en verweerder, vertegenwoordigd door mr. ing. R. van der Plank, zijn verschenen.

## 2. Overwegingen

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

Ingevolge artikel 5:21 van de Algemene wet bestuursrecht wordt onder bestuursdwang verstaan: het door feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan optreden tegen hetgeen in strijd met bij of krachtens enig wettelijk voorschrift gestelde verplichtingen is of wordt gedaan, gehouden of nagelaten.

Ingevolge artikel 5:24, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht – voorzover hier van belang - geschiedt de bekendmaking aan de overtreder.

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.

2.2. De eerste last onder dwangsom is gericht op het conform voorschrift 2.1 van het Besluit mestbassins milieubeheer laten keuren door een daartoe gecertificeerd bedrijf van het mestbassin, dan wel de mestopslag te laten plaatsvinden op een andere wijze die in overeenstemming is met de milieuvergunning en het Besluit Mestbassins milieubeheer. De dwangsom is gesteld op € 500,00 per week, met een maximum van € 5000,00, voor ieder week dat niet aan de last wordt voldaan. Hierbij geldt een begunstigingstermijn van drie weken.

De tweede last onder dwangsom is gericht op het treffen van voorzieningen zodat – kort gezegd - mest vanuit het mestbassin niet meer op de bodem of in het oppervlaktewater kan komen. De tweede dwangsom is gesteld op € 200,00 per week, met een maximum van € 2000,00, voor ieder week dat niet aan de last wordt voldaan. Hierbij geldt een begunstigingstermijn van 2 weken.

Onder aanzegging van bestuursdwang is gelast de overtreding van de artikelen 10.1, eerste en tweede lid, en 10.2 van de Wet milieubeheer, en artikel 13 van de Wet bodembescherming te beëindigen door het met mest en asbest vermengd bouw- en sloopafval af te laten voeren door een daartoe gecertificeerd bedrijf. Hierbij geldt een begunstigingstermijn van drie weken.

Voorts is onder aanzegging van bestuursdwang gelast de overtreding van de voorschriften A 1.4, B 1 en B 4 van de voor de inrichting krachtens de Wet milieubeheer bij besluit van 1 maart 1999 verleende revisievergunning en artikel 13 van de Wet bodembescherming te beëindigen door het terrein van de inrichting te laten ontdoen van mest en asbest door een daartoe gecertificeerd bedrijf. Hierbij is een begunstigingstermijn gesteld van vier weken.

2.3. Appellanten stellen dat zij door verweerder ten onrechte als overtreders zijn aangemerkt, omdat niet zij de drijvers zijn van de inrichting op het perceel [locatie], maar de [Maatschap].

2.3.1. Ingevolge artikel 8.20, eerste lid, van de Wet milieubeheer geldt een voor een inrichting verleende vergunning voor ieder die de inrichting drijft. Deze draagt ervoor zorg dat de aan de vergunning verbonden voorschriften worden nageleefd. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van het Besluit mestbassins milieubeheer dient degene die een inrichting drijft, waarin dunne mest wordt bewaard, te voldoen aan de voorschriften die zijn opgenomen in dit besluit en de bij dit besluit behorende bijlage 1, alsmede aan de krachtens die voorschriften door het bevoegd gezag gestelde nadere eisen.

2.3.2. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken dat [appellanten a en b] de twee maten zijn van de [Maatschap] en dat zij beiden, alsmede [appellant c], activiteiten binnen de inrichting op het perceel [locatie] uitvoeren. [appellant c] is de vader van [appellanten a en b]. Zij wonen alledrie op het perceel [locatie]. Niet gebleken is dat anderen een relevante betrokkenheid hebben bij de activiteiten binnen de inrichting. Onder deze omstandigheden moet worden geconcludeerd dat appellanten tezamen de inrichting drijven. Dat de voor de inrichting bestaande milieuvergunning is verleend aan [Maatschap] maakt dit niet anders. Mede gelet op artikel 8.20, eerste lid, van de Wet milieubeheer en artikel 2, eerste lid, van de het Besluit mestbassins milieubeheer heeft verweerder appellanten in zoverre terecht aangemerkt als overtreder. Daarbij heeft de Afdeling tevens in aanmerking genomen dat appellanten degenen zijn die het in hun macht hadden de overtredingen te beëindigen.

Dit beroepsonderdeel faalt.

2.4. Appellanten stellen voorts dat verweerder niet het bevoegd gezag is ten aanzien van de inrichting. Zij voeren hiertoe aan dat het bestreden besluit mede betrekking heeft op asbest. Omdat asbest een gevaarlijke afvalstof is, is op grond van categorie 28.4, onder f, van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (verder: het Ivb) het college van gedeputeerde staten het bevoegd gezag, aldus appellanten.

2.4.1. Ingevolge artikel 10.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer, is een ieder die handelingen met betrekking tot afvalstoffen verricht of nalaat en die weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat daardoor nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, verplicht alle maatregelen te nemen of na te laten die redelijkerwijs van hem kunnen worden geveerd, teneinde die gevolgen zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.

Ingevolge artikel 10.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer, is het een ieder bij wie afvalstoffen ontstaan, verboden handelingen met betrekking tot die afvalstoffen te verrichten of na te laten, waarvan hij weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat daardoor nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan.

Ingevolge artikel 10.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer, voorzover hier van belang, is het verboden zich van afvalstoffen te ontdoen door deze buiten een inrichting op of in de bodem te brengen.

Ingevolge artikel 18.2a, eerste en tweede lid van de Wet milieubeheer, - voorzover hier van belang - hebben onder meer burgemeester en wethouders tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de artikelen 10.1 en 10.2.

Ingevolge artikel 18.2, van de Wet milieubeheer, - voorzover hier van belang - heeft het

bestuursorgaan dat bevoegd is een vergunning krachtens artikel 8.1 voor een inrichting te verlenen, tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de op grond van de betrokken wetten voor degene die de inrichting drijft, geldende voorschriften.

Ingevolge categorie 28.4, aanhef en onder f, zoals opgenomen in bijlage I behorende bij het lvb, voorzover hier aan de orde, zijn gedeputeerde staten het bevoegd gezag ten aanzien van inrichtingen, behorende tot deze categorie, voorzover het betreft inrichtingen voor het op of in de bodem brengen van gevaarlijke afvalstoffen om deze stoffen daar te laten.

2.4.2. Noch uit de stukken, noch uit hetgeen appellanten dienaangaande hebben aangevoerd is aannemelijk geworden dat in de inrichting activiteiten plaatsvinden zoals bedoeld in categorie 28.4, aanhef en onder f, van het lvb. Dat de tweede bestuursdwangaanzegging mede ziet op asbest dat op de bodem van de inrichting is geraakt, maakt dit niet anders. Bovendien is niet gebleken dat door appellanten voor activiteiten zoals bedoeld in bovengenoemde categorie een aanvraag op basis van de Wet milieubeheer is ingediend.

Ook anderszins is niet gebleken dat verweerder ten aanzien van de inrichting van appellanten niet het bevoegd gezag is. Aangezien de tweede bestuursdwangaanzegging ziet op overtreding van onder meer voorschriften van de voor de inrichting door verweerder verleende milieuvergunning, moet bovendien geconcludeerd worden dat verweerder gelet op artikel 18.2 van de Wet milieubeheer reeds hierom in zoverre het bevoegd gezag is.

Ten aanzien van de eerste bestuursdwangaanzegging is verder uit de stukken en het verhandelde ter zitting gebleken dat appellanten asbesthoudende materialen op een perceel buiten de inrichting op of in de bodem hebben gebracht. Deze materialen zijn afkomstig van een gesloopte stal en een ingestorte opslagloods behorende tot de inrichting van appellanten. Niet in geschil is dat deze materialen afvalstoffen zijn als bedoeld in de Wet milieubeheer. Het opslaan van de bovengenoemde materialen kan niet worden aangemerkt als het oprichten en in werking hebben van een (nieuwe) inrichting, waarvoor ingevolge artikel 8.1 van de Wet milieubeheer vergunning is vereist. Verder overweegt de Afdeling dat van algemene bekendheid kan worden verondersteld dat asbest een gevaarlijke stof is en dat de verspreiding van asbestdeeltjes in de bodem tot bodemverontreiniging kan leiden.

Gelet op het vorenstaande moet geoordeeld worden dat sprake was van overtreding van de artikelen 10.1 en 10.2 van de Wet milieubeheer. Aangezien in artikel 18.2a van de Wet milieubeheer mede verweerder is aangewezen als het bevoegd gezag wat betreft de handhaving van de artikelen 10.1 en 10.2 van de Wet milieubeheer, is verweerder reeds hierom bevoegd tot de eerste bestuursdwangaanzegging. Dat ingevolge artikel 18.2a van de Wet ook andere bestuursorganen tot taak hebben zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van onder meer de artikelen 10.1 en 10.2 van de Wet milieubeheer kan aan de bevoegdheid van verweerder niet afdoen.

Dit beroepsonderdeel treft geen doel.

2.5. Voorzover appellanten betogen dat de beide bestuursdwangaanzeggingen onduidelijk zijn, omdat verweerder bij de tenuitvoerlegging van de bestuursdwang meer materialen heeft verwijderd dan genoemd in de bestuursdwangaanzeggingen, merkt de Afdeling op dat de wijze van tenuitvoerlegging van de bestuursdwang los staat van de beoordeling van de rechtmatigheid van het bestreden besluit. In de uitoefening van bestuursdwang kunnen daarom geen argumenten worden gevonden voor het bestaan van onduidelijkheid in de aanzeggingen. Ook overigens is niet gebleken dat onduidelijk is waarop de bestuursdwangaanzeggingen betrekking hebben.

2.6. Appellanten betogen dat verweerder in het bestreden besluit de beide lasten onder dwangsom ten onrechte heeft gehandhaafd. Aangezien aan beide lasten inmiddels is voldaan, heeft het besluit op bezwaar een preventief karakter gekregen, aldus appellanten.

De Afdeling stelt voorop dat het enkele feit dat na het nemen van een besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom aan deze last wordt voldaan, niet maakt dat dit besluit in redelijkheid niet kan worden gehandhaafd bij de beslissing op bezwaar. Anders dan appellanten stellen is onder dergelijke omstandigheden geen sprake van een preventieve dwangsom.

Voorzover appellanten hebben aangevoerd dat verweerder in het bestreden besluit ten onrechte heeft gesuggereerd dat het mestbassin lekkage vertoont, merkt de Afdeling op dat deze beroepsgrond van appellanten niet ziet op de rechtmatigheid van het bestreden besluit en reeds daarom niet kan slagen.

Dit beroepsonderdeel faalt.

2.7. Voorts stellen appellanten dat de begunstigingstermijnen behorende bij respectievelijk de eerste last onder dwangsom en de beide bestuursdwangaanzeggingen te kort zijn. Zij voeren hiertoe aan dat een door hen ter uitvoering van de eerste last onder dwangsom ingeschakeld bedrijf pas na afloop van deze termijn het mestbassin heeft gekeurd en dat meer tijd dan gegeven bij de begunstigingstermijn nodig is om de voor de uitvoering van de bestuursdwangaanzeggingen benodigde vergunningen en toestemmingen te verkrijgen.

2.7.1. Hetgeen appellanten dienaangaande hebben aangevoerd biedt geen grond voor het oordeel dat verweerder de begunstigingstermijn betreffende de eerste last onder dwangsom in redelijkheid niet heeft kunnen stellen.

Noch in de stukken noch in hetgeen appellanten dienaangaande hebben aangevoerd is grond te vinden voor het oordeel dat de begunstigingstermijnen behorende bij de bestuursdwangaanzeggingen te kort zijn om een gecertificeerd bedrijf ter zake in te schakelen en de eventueel benodigde vergunningen en toestemmingen te verkrijgen. Niet aannemelijk is geworden dat de belangen van appellanten door de lengte van begunstigingstermijnen behorende bij de bestuursdwangaanschrijvingen onevenredig zijn geschaad. Dat, zoals appellanten hebben aangevoerd, de verzekeringsmaatschappij van appellanten alleen de kosten zal vergoeden als zij vooraf toestemming voor de benodigde werkzaamheden heeft gegeven, kan daar – wat daar ook van zij – niet aan afdoen. Hetgeen appellanten dienaangaande hebben aangevoerd biedt evenmin grond voor het oordeel dat verweerder de begunstigingstermijnen betreffende de beide bestuursdwangaanzeggingen in redelijkheid niet heeft kunnen stellen.

Voorzover appellanten nog opmerken dat verweerder het voldoen aan de bestuursdwangaanzeggingen heeft tegengewerkt en nog voor het eindigen van de begunstigingstermijnen is overgegaan tot de tenuitvoerlegging, merkt de Afdeling op dat deze onderdelen van het beroep geen betrekking hebben op de rechtmatigheid van het bestreden besluit. Ook hetgeen appellanten overigens over de uitoefening van de bestuursdwang hebben aangevoerd heeft geen betrekking op de rechtmatigheid van het bestreden besluit en kan daarom niet slagen.

Dit beroepsonderdeel faalt.

2.8. Appellanten hebben betoogd dat verweerder ten onrechte niet heeft beslist op hun verzoek om vergoeding van de kosten die zij in verband met de behandeling van het bezwaar

hebben moeten maken.

2.8.1. Ingevolge artikel 7:15, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, voor zover hier van belang, worden de kosten, die de belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, door het bestuursorgaan uitsluitend vergoed op verzoek van de belanghebbende voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.

Ingevolge het derde lid van dit artikel wordt het verzoek gedaan voordat het bestuursorgaan op het bezwaar heeft beslist. Het bestuursorgaan beslist op het verzoek bij de beslissing op het bezwaar.

Ingevolge het vierde lid van dit artikel worden bij algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld over de kosten waarop de vergoeding uitsluitend betrekking kan hebben en over de wijze waarop het bedrag van de kosten wordt vastgesteld.

Ingevolge artikel 8:75, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, voor zover hier van belang, is de rechtbank bij uitsluiting bevoegd een partij te veroordelen in de kosten die een andere partij in verband met de behandeling van het beroep bij de rechtbank, en van het bezwaar of van het administratief beroep redelijkerwijs heeft moeten maken. De artikelen 7:15, tweede tot en met vierde lid, en 7:28, tweede lid, eerste volzin, derde en vierde lid, zijn van toepassing.

Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de kosten waarop een veroordeling als bedoeld in de eerste volzin uitsluitend betrekking kan hebben en over de wijze waarop bij de uitspraak het bedrag van de kosten wordt vastgesteld.

2.8.2. Appellanten hebben in hun bezwaarschrift verzocht om vergoeding van de proceskosten in de voorprocedure. Verweerder heeft in de beslissing op bezwaar van 20 februari 2003, noch ook in de beslissing van 11 september 2003, op dit verzoek beslist. Gelet hierop is het bestreden besluit genomen in strijd met artikel 7:15, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

Voorts overweegt de Afdeling dat verweerder in het bestreden besluit weliswaar het bezwaar van appellanten gedeeltelijk gegrond heeft verklaard en het primaire besluit daarbij heeft herroepen voorzover het een gedeelte van de motivering betreft, maar dat het dictum van het besluit van 11 april 2003 in stand is gebleven. Het bestreden besluit van 11 september 2003 blijft thans in stand voorzover het niet betreft het uitblijven van een beslissing op het verzoek om vergoeding van de kosten die appellanten in verband met de behandeling van het bezwaar hebben moeten maken. Gelet hierop stelt de Afdeling vast dat het primaire besluit niet is herroepen wegens aan verweerder te wijten onrechtmatigheid. Voor het veroordelen van verweerder in de proceskosten die appellanten in verband met de behandeling van het bezwaar hebben moeten maken bestaat dan ook geen aanleiding. Gelet op het voorgaande behoeft verweerder niet alsnog te beslissen op het verzoek van appellanten.

2.9. Gelet op het vorenstaande is het beroep gedeeltelijk gegrond. De bestreden beslissing op bezwaar dient te worden vernietigd voorzover verweerder in strijd met artikel 7:15, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht niet heeft beslist op het verzoek van appellanten om vergoeding van de kosten die zij in verband met de behandeling van het bezwaar hebben moeten maken. Verweerder behoeft echter gelet op hetgeen hiervoor in overweging 2.8.2 is overwogen geen nieuw besluit te nemen.

2.10. Verweerder dient op na te melden wijze in de proceskosten die door appellanten in

verband met de behandeling van het beroep zijn gemaakt 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 het college van burgemeester en wethouders van Voorst van 11 september 2003, voorzover niet is beslist op het verzoek van appellanten om vergoeding van de kosten die zij in verband met de behandeling van het bezwaar hebben moeten maken;

III. verklaart het beroep voor het overige ongegrond;

IV. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Voorst in de door appellanten in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 694,28, waarvan een gedeelte groot € 644,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het totale bedrag dient door de gemeente Voorst te worden betaald aan appellanten;

V. gelast dat de gemeente Voorst aan appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (€ 116,00) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. Th.G. Drupsteen, Voorzitter, en mr. B.J. van Ettekoven en mr. P.C.E. van Wijmen, Leden, in tegenwoordigheid van mr. P.A. de Vink, ambtenaar van Staat.

w.g. Drupsteen w.g. De Vink  
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 23 juni 2004

154-314.