

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BA3202
Datum uitspraak	18 april 2007
Inhoudsindicatie	200607493/1: Bij besluit van 13 april 2006 heeft verweerder aan appellant diverse lasten onder dwangsom opgelegd vanwege overtreding van artikel 8.1, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer en van verschillende voorschriften verbonden aan de bij besluit van 15 november 2005 verleende revisievergunning als bedoeld in de Wet milieubeheer voor een varkensmesterij en rundveehouderij op het perceel [locatie 1] te [plaats].

Volledige tekst

200607493/1 en 200607489/1.

Datum uitspraak: 18 april 2007

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in de gedingen tussen:

[appellant], wonend te [woonplaats],

en

het college van burgemeester en wethouders van Deurne,
verweerder.

1. Procesverloop

200607493/1: Bij besluit van 13 april 2006 heeft verweerder aan appellant diverse lasten onder dwangsom opgelegd vanwege overtreding van artikel 8.1, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer en van verschillende voorschriften verbonden aan de bij besluit van 15 november 2005 verleende revisievergunning als bedoeld in de Wet milieubeheer voor een varkensmesterij en rundveehouderij op het perceel [locatie 1] te [plaats].

Bij besluit van 5 september 2006, verzonden op 12 september 2006, kenmerk HH/2006/9385, heeft verweerder het door appellant hiertegen gemaakte bezwaar gedeeltelijk gegrond verklaard en gedeeltelijk ongegrond verklaard en het primaire besluit ten aanzien van overtreding van vergunningvoorschrift F.7 herroepen.

200607489/1

Bij besluit van 21 maart 2006 heeft verweerder aan appellant diverse lasten onder dwangsom

opgelegd vanwege overtreding van artikel 8.1, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer en van verschillende voorschriften verbonden aan de bij besluit van 1 juni 1999 verleende revisievergunning als bedoeld in de Wet milieubeheer voor een varkensmesterij en rundveehouderij op het perceel [locatie 2] te [plaats].

Bij besluit van 5 september 2006, verzonden op 12 september 2006, kenmerk HH/2006/9384, heeft verweerder het door appellant hiertegen gemaakte bezwaar gedeeltelijk gegrond verklaard en gedeeltelijk ongegrond verklaard en het primaire besluit ten aanzien van overtreding van vergunningvoorschrift 10.1.2 herroepen.

200607493/1 en 200607489/1

Bij brief van 10 juli 2006 heeft verweerder aan appellant onder meer medegedeeld dat geen nadere verlenging van de begunstigingstermijnen zal worden verleend, zoals door appellant verzocht.

Bij brief van 29 augustus 2006, verzonden op 31 augustus 2006, heeft verweerder het door appellant hiertegen gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Tegen de besluiten van 5 september 2006 alsmede tegen de brief van verweerder van 29 augustus 2006 heeft appellant bij brief van 12 oktober 2006, bij de Raad van State per faxbericht ingekomen op dezelfde dag, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 10 november 2006.

Bij brief van 6 december 2006 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De zaken zijn door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaken ter zitting behandeld op 23 maart 2007, waar appellant, vertegenwoordigd door mr. G.J.M. de Jager, advocaat te Tilburg, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. V.M.J.A. Corstjens, ambtenaar van de gemeente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ter zitting heeft appellant de grond dat de opgelegde lasten onvoldoende duidelijk zijn, ingetrokken.

2.2. Appellant betoogt dat verweerder ten onrechte zijn bezwaarschrift gericht tegen de brief van verweerder van 10 juli 2006 niet-ontvankelijk heeft verklaard. In dit verband voert hij dat de betreffende brief moet worden gezien als een beslissing waarmee rechtsgevolg is beoogd.

2.2.1. Verweerder heeft in zijn brief van 10 juli 2006 appellant op de hoogte gebracht van de uitkomsten van een bedrijfscontrole bij beide inrichtingen op 21 juni 2006. Hierbij is aangegeven welke overtredingen ten aanzien waarvan lasten onder dwangsom zijn opgelegd, nog niet zijn opgeheven. Voorts heeft verweerder in voornoemde brief het verzoek van appellant om verlenging van de begunstigingstermijn afgewezen. Bij brief van 29 augustus 2006 heeft verweerder aangegeven dat zijn brief van 10 juli 2006 niet kan worden aangemerkt als een besluit waartegen bezwaar kan worden gemaakt.

2.2.2. Ingevolge artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt onder een besluit verstaan een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

Ingevolge artikel 1:3, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt onder een

beschikking verstaan een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan.

2.2.3. Wat betreft de in de brief van 10 juli 2006 vervatte mededeling met betrekking tot de uitkomsten van een bedrijfscontrole is de Afdeling van oordeel dat deze brief in zoverre niet kan worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

Voor zover voornoemde brief betrekking heeft op de afwijzing van de verzoeken van appellant om verlenging van de begunstigingstermijnen moet de brief naar het oordeel van de Afdeling worden aangemerkt als een afwijzing van een aanvraag van een besluit in de zin van artikel 1:3, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, nu de wijziging van de begunstigingstermijn op rechtsgevolg is gericht. Verweerder heeft in het besluit van 29 augustus 2006 het bezwaar van appellant in zoverre derhalve ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard. De beroepen voor zover deze zijn gericht tegen het besluit van verweerder van 29 augustus 2006 zijn gegrond.

2.3. Niet in geschil is dat is gehandeld in strijd met de voor de inrichtingen geldende vergunningen en de daaraan verbonden voorschriften, zodat verweerder ter zake handhavend kon optreden.

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 uitzicht 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.

2.4. Appellant voert aan dat verweerder ten aanzien van de opgelegde lasten met betrekking tot overtreding van vergunningvoorschrift F.7 respectievelijk vergunningvoorschrift 10.1.2 ten onrechte het advies van de bezwaarschriftencommissie niet heeft gevolgd.

Op grond van de stukken en het verhandelde ter zitting staat vast dat de primaire besluiten van 21 maart 2006 en 13 april 2006 in navolging van het advies van de bezwaarschriftencommissie zijn herroepen voor zover het betreft overtreding van de vergunningvoorschriften F.7 en 10.1.2. Gelet hierop missen de beroepen in zoverre feitelijke grondslag.

2.5. Appellant voert aan dat hij voorafgaand aan het nemen van de bestreden beslissingen op bezwaar reeds had voldaan aan de opgelegde lasten. Volgens hem bestaat er voor verweerder geen reden meer om de lasten onder dwangsom te handhaven. Gelet hierop zijn de bestreden besluiten volgens appelland onzorgvuldig tot stand gekomen.

2.5.1. Daargelaten dat uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken dat ten tijde van het nemen van het bestreden besluit in zaak no. 200607493/1 niet was voldaan aan de opgelegde last voor zover het betreft de opslag van materialen binnen de inrichting ten behoeve van de reparatie van bromfietsen, overweegt de Afdeling dat het voldoen aan de aanschrijvingen op zichzelf geen omstandigheid betreft die verweerder tot herroeping van de primaire besluiten diende te bewegen. In hetgeen appelland heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat verweerder na afweging van de betrokken belangen de bestreden besluiten in zoverre niet in redelijkheid heeft kunnen nemen.

De beroepen treffen in zoverre geen doel.

2.6. Appellant voert aan dat bij de bestreden besluiten de opgelegde lasten met betrekking tot de vergunningvoorschriften A.2 en F.3 respectievelijk de vergunningvoorschriften 1.1.3 en 1.1.8 ten onrechte zijn gewijzigd. Volgens appellant zijn de betreffende lasten met deze wijziging ten onrechte in de verleden tijd gesteld. Nu niet langer sprake is van overtreding van deze voorschriften, had verweerder de primaire besluiten op deze punten moeten herroepen, aldus appellant.

2.6.1. De bij de primaire besluiten opgelegde lasten met betrekking tot de vergunningvoorschriften A.2 en F.3 respectievelijk de vergunningvoorschriften 1.1.3 en 1.1.8 hebben betrekking op de staat van onderhoud van de inrichting en het bewaren van goederen en afvalstoffen binnen de inrichting.

2.6.2. In de bestreden besluiten heeft verweerder ter verduidelijking de betreffende lasten aangepast omdat deze onvoldoende concreet waren. Mede in aanmerking genomen het verhandelde ter zitting is de Afdeling van oordeel dat met deze wijzigingen de lasten niet zijn gericht op toekomstige overtredingen, maar de strekking hebben behouden om herhaling van eerder begane overtredingen te voorkomen.

De beroepen treffen in zoverre geen doel.

2.7. Appellant voert aan dat de primaire besluiten in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel. De met deze besluiten te dienen belangen staan niet in verhouding tot de gevolgen die deze besluiten voor hem hebben, aldus appellant.

2.7.1. De primaire besluiten in de onderhavige gevallen, voor zover deze in bezwaar zijn gehandhaafd, dienen het belang van het milieu. In hetgeen appellant heeft aangevoerd en ook overigens kan naar het oordeel van de Afdeling geen aanleiding worden gezien voor het oordeel dat de gevolgen van handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat verweerder daarvan had behoren af te zien.

De beroepen kunnen in zoverre niet slagen.

2.8. Appellant stelt dat de hoogte van de maximaal te verbeuren dwangsommen niet in verhouding staat tot het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging.

2.8.1. Ingevolge artikel 5:32, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht dient het vastgestelde bedrag in redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging te staan.

2.8.2. Het totaalbedrag aan maximaal te verbeuren dwangsommen bedraagt € 235.000,- in zaak no. 200607493/1 respectievelijk € 843.250,- in zaak no. 200607489/1. Ter zitting heeft verweerder aangegeven dat er in het onderhavige geval sprake was van ernstige en omvangrijke overtredingen, zodat naar zijn oordeel de hoogte van de maximaal te verbeuren bedragen in redelijke verhouding staat tot het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging.

2.8.3. Verweerder heeft zich naar het oordeel van de Afdeling niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat wat betreft de maximaal te verbeuren bedragen deze in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van de geschonden belangen en de beoogde werking van de desbetreffende lasten onder dwangsommen. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat er weliswaar sprake is van ernstige overtredingen, doch dat met de

opgelegde lasten onder dwangsom de mogelijkheid is gegeven dat appellant 100 keer een dwangsom verbeurt voordat het maximaal te verbeuren bedrag per afzonderlijke overtreding is bereikt.

De beroepen zijn in zoverre gegrond.

2.9. Appellant stelt dat verweerder in de bestreden besluiten ten onrechte zijn verzoeken om vergoeding van de kosten die hij in verband met de behandeling van het bezwaar heeft moeten maken, heeft afgewezen. Appellant wijst er op dat de primaire besluiten gedeeltelijk zijn herroepen wegens aan verweerder te wijten onrechtmatigheid.

2.9.1. Ingevolge artikel 7:15, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht komen de kosten van bezwaar uitsluitend voor vergoeding in aanmerking als er sprake is van herroeping van het primaire besluit, het primaire besluit onrechtmatig is en er sprake is van verwijtbaarheid aan de zijde van het bestuursorgaan. In zijn bezwaarschriften heeft appellant een verzoek als bedoeld in artikel 7:15, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht gedaan.

2.9.2. Verweerder heeft de verzoeken van appellant om vergoeding van de kosten gemaakt ten behoeve van de behandeling van het bezwaar afgewezen omdat de gedeeltelijke herroeping van de primaire besluiten van 13 april 2006 en 21 maart 2006 niet heeft plaatsgevonden wegens een aan hem te wijten onrechtmatigheid.

2.9.3. De Afdeling stelt vast dat verweerder naar aanleiding van de bezwaren van appellant zijn primaire besluiten gedeeltelijk heeft herroepen en de grondslag van de handhavingsbesluiten heeft aangepast, voor zover het overtreding van de vergunningvoorschriften F.7 respectievelijk 10.1.2 betreft. Gelet hierop zijn de primaire besluiten in zoverre onrechtmatig en is er in zoverre sprake van verwijtbaarheid aan de zijde van verweerder.

Gelet op het voorgaande is naar het oordeel van de Afdeling voldaan aan de vereisten van artikel 7:15, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Verweerder heeft de verzoeken van appellant om vergoeding van in bezwaar gemaakte proceskosten dan ook ten onrechte afgewezen.

De beroepen treffen in zoverre doel.

2.10. Appellant heeft zich in het beroepschrift voor het overige beperkt tot het verwijzen naar hetgeen hij in zijn bezwaarschriften naar voren heeft gebracht. In het advies van de adviescommissie bezwaarschriften waarop de bestreden besluiten zijn gebaseerd, is gemotiveerd op deze bezwaren ingegaan. Appellant heeft noch in het beroepschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van deze bezwaren onjuist zou zijn. De beroep zijn in zoverre ongegrond.

2.11. De beroepen zijn gedeeltelijk gegrond. Het besluit van 29 augustus 2006 komt voor vernietiging in aanmerking. Voorts komen de bestreden besluiten op bezwaar van 5 september 2006 voor vernietiging in aanmerking voor zover daarbij de in de primaire besluiten van 21 maart 2006 en 13 april 2006 gestelde maximaal te verbeuren bedragen zijn gehandhaafd alsmede voor zover daarbij de verzoeken van appellant om vergoeding van de kosten in de bezwaarfase zijn afgewezen.

2.11.1. Verweerder dient op na te melden wijze in de kosten van de beroepen te worden veroordeeld. Voorts dient verweerder op na te melden wijze te worden veroordeeld in de kosten die appellant in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft

moeten maken. Gelet op het voorgaande behoeft verweerder niet alsnog te beslissen op de verzoeken van appellant. De hier aan de orde zijnde zaken dienen naar het oordeel van de Afdeling als samenhangende zaken als bedoeld in artikel 3 van het Besluit proceskosten bestuursrecht te worden aangemerkt.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart de beroepen gedeeltelijk gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Deurne van 29 augustus 2006, kenmerk HH/2006/8769;

vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Deurne van 5 september 2006, kenmerk HH/2006/9384, en het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Deurne van 5 september 2006, kenmerk HH/2006/9385, voor zover bij deze besluiten de in de primaire besluiten van 21 maart 2006 respectievelijk 13 april 2006 gestelde maximaal te verbeuren bedragen zijn gehandhaafd alsmede voor zover daarbij de verzoeken van appellant om vergoeding van de kosten in de bezwaarfase zijn afgewezen;

III. verklaart de beroepen voor het overige ongegrond;

IV. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Deurne tot vergoeding van bij appellant in verband met de behandeling van het bezwaar en beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.288,00 (zegge: twaalfhonderdachtentachtig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het dient door de gemeente Deurne aan appellant onder vermelding van de zaaknummers te worden betaald;

V. gelast dat de gemeente Deurne aan appellant het door hem voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 282,00 (zegge: tweehonderdtweeëntachtig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. M. Oosting, Lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. A. Douwes, ambtenaar van Staat.

w.g. Oosting w.g. Douwes

Lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 18 april 2007