

ECLI	ECLI:NL:RVS:2009:BJ1123
Datum uitspraak	1 juli 2009
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 1 november 2007 heeft het college van burgemeester en wethouders van Ede (hierna: het college) aan [vergunninghoudster] twee lasten onder dwangsom opgelegd wegens overtreding van artikel 8.1 van de Wet milieubeheer en van de aan [vergunninghoudster] op 10 januari 2006 verleende milieuvergunning voor een veehouderij aan de [locatie] te [plaats].

Volledige tekst

200805262/1/M2.

Datum uitspraak: 1 juli 2009

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te [woonplaats],

en

het college van burgemeester en wethouders van Ede,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 1 november 2007 heeft het college van burgemeester en wethouders van Ede (hierna: het college) aan [vergunninghoudster] twee lasten onder dwangsom opgelegd wegens overtreding van artikel 8.1 van de Wet milieubeheer en van de aan [vergunninghoudster] op 10 januari 2006 verleende milieuvergunning voor een veehouderij aan de [locatie] te [plaats].

Bij besluit 23 november 2007 heeft het college een verzoek van [appellant] van 9 augustus 2007 om toepassing van bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen wegens overtredingen van de vergunning van 10 januari 2006 gedeeltelijk ingewilligd en voor het overige afgewezen. Voor zover het verzoek om handhaving is ingewilligd, is in het besluit van 23 november 2007 verwezen naar het besluit van 1 november 2007.

Bij besluit van 28 mei 2008 heeft het college beslist op het hiertegen door [appellant] gemaakte bezwaar en het besluit van 1 november 2007 ingetrokken.

Tegen dit besluit heeft [appellant] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 7 juli 2008, beroep ingesteld. De gronden van het beroep zijn aangevuld bij brief van 3 september 2008.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 maart 2009, waar [appellant], in persoon en bijgestaan door mr. A. van Diermen, en het college, vertegenwoordigd door mr. S. Bougarfa, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts is [vergunninghoudster], vertegenwoordigd door [gemachtigden], als partij gehoord.

2. Overwegingen

2.1. Ten aanzien van de grond dat veel te laat is opgetreden tegen de aan de orde gestelde overtredingen en de grond dat in het besluit van 1 november 2007 ten onrechte de mogelijkheid is geboden van uitstel van de last tot het buiten gebruik stellen van stal J van de inrichting, stelt het college zich op het standpunt dat deze gronden buiten beschouwing dienen te worden gelaten, omdat deze gronden in bezwaar niet zijn aangevoerd.

De Afdeling ziet geen aanleiding om deze gronden buiten beschouwing te laten. Uit de wet, noch enig rechtsbeginsel vloeit voort dat gronden die niet expliciet in bezwaar zijn aangevoerd, vanwege die enkele omstandigheid buiten de inhoudelijke beoordeling van het beroep zouden moeten blijven.

2.2. [appellant] stelt dat in het besluit van 1 november 2007 ten onrechte de mogelijkheid is geboden van uitstel van de last tot het buiten gebruik stellen van stal J van de inrichting.

In het besluit van 1 november 2007 is vermeld dat van deze last uitstel kan worden verleend als vóór het einde van de aan de last verbonden begunstigingstermijn een ontvankelijke aanvraag om een nieuwe milieuvergunning is ingediend. Het betreft een mededeling dat het college onder bepaalde omstandigheden bereid is terug te komen van het besluit tot oplegging van de last onder dwangsom. Deze mededeling, wat daarvan verder zij, doet niet af aan de opgelegde last. Het beroep is in zoverre ongegrond.

2.3. [appellant] betoogt dat het college het besluit van 1 november 2007 bij het bestreden besluit ten onrechte wegens het bestaan van concreet zicht op legalisatie heeft ingetrokken.

2.3.1. [vergunninghoudster] heeft op 20 juli 2007 een aanvraag om een nieuwe milieuvergunning ingediend, strekkende tot legalisatie van de illegale situatie waarop het besluit van 1 november 2007 betrekking had. Deze aanvraag is op 1 november 2007 aangevuld. Volgens het college ontstond op dat moment een aanvraag waaraan concreet zicht op legalisatie kon worden ontleend. Om die reden heeft het college het besluit van 1 november 2007 bij het bestreden besluit ingetrokken.

2.3.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college terecht geoordeeld dat op 1 november 2007 concreet zicht op legalisatie ontstond, zodat het college in bezwaar het besluit van 1 november 2007 op goede gronden heeft ingetrokken. Anders dan [appellant] meent, is voor concreet zicht op legalisatie niet vereist dat reeds volledig inzicht bestaat in de van de aangevraagde inrichting te duchten milieugevolgen en de ter beperking van deze gevolgen aan een eventueel te verlenen vergunning te verbinden voorschriften. Voor het bestaan van concreet zicht op legalisatie is ook niet noodzakelijk dat reeds een ontwerpbesluit strekkende tot verlening van de gevraagde vergunning is vastgesteld. Voldoende is in beginsel dat, zoals hier, een vergunningaanvraag strekkende tot legalisatie

van de illegale situatie is ingediend die volgens het bevoegd gezag voldoende gegevens bevat voor een goede beoordeling van de gevolgen van de inrichting voor het milieu en het bevoegd gezag geen beletselen ziet voor verlening van de gevraagde vergunning. De Afdeling ziet verder geen aanleiding voor het oordeel dat, zoals [appellant] betoogt, het college de zienswijze van [appellant] over het ontwerpbesluit tot verlening van de nieuwe milieuvergunning bij het nemen van het bestreden besluit had moeten betrekken. Ten tijde van het bestreden besluit was het definitieve besluit tot verlening van de nieuwe milieuvergunning, met daarin de reactie van het college op deze zienswijze, overigens reeds genomen. Het beroep is in zoverre ongegrond.

2.4. [appellant] voert aan dat het college zijn verzoek om handhaving in het besluit van 23 november 2007 ten onrechte heeft afgewezen, voor zover het de gestelde overtredingen van de voorschriften 4, 20 tot en met 23, 26 en 61 van de vergunning van 10 januari 2006 betreft.

2.4.1. In voorschrift 4 was bepaald dat het aantrekken van insecten, knaagdieren en ongedierte moet worden voorkomen. Bij overlast moest volgens het voorschrift doelmatige bestrijding plaatsvinden.

Het college stelt zich op het standpunt dat de bewering van [appellant] dat uit de opslag van kuilvoer sappen en percolatiewater vrijkomen, hetgeen vogels, vliegen en ander ongedierte zou aantrekken, niet juist is. Volgens het college is bij controles gebleken dat geen sappen of percolatiewater vrijkomen. Verder heeft [vergunninghoudster] documenten van een ongediertebestrijdingsbedrijf overgelegd, waaruit volgens het college blijkt dat ongedierte in de inrichting doelmatig wordt bestreden. De Afdeling ziet geen aanleiding om aan de juistheid van dit standpunt te twijfelen. Gelet hierop deed zich geen overtreding van voorschrift 4 voor waartegen het college handhavend kon optreden. Het college heeft het verzoek om handhaving in zoverre dan ook terecht afgewezen.

2.4.2. In de voorschriften 20 en 21 waren eisen gesteld aan de opslag van restanten van kuilvoer. In voorschrift 22 waren eisen gesteld aan de opslag van natte bijproducten.

In voorschrift 23 was bepaald dat een voederopslag waaruit perssappen en eventueel percolatiewater kunnen vrijkomen voorzien moet zijn van een dichte vloer. De perssappen en eventueel percolatiewater moesten volgens het voorschrift via een hier tegen bestand zijnde bedrijfsriolering worden afgevoerd naar een mestput of een aparte opvangvoorziening.

2.4.3. Op 19 januari 2007 heeft een milieu-inspecteur van de gemeente Ede een controlebezoek aan de inrichting gebracht. Daarbij is vastgesteld dat in de inrichting geen restanten kuilvoer werden opgeslagen. Niet gebleken is dat nadien bij controles wel restanten kuilvoer zijn aangetroffen. Gelet hierop is niet gebleken van overtredingen van de voorschriften 20 en 21. Het in de inrichting gebruikte voeder kan volgens het college vanwege het hoge droge stof gehalte niet als een nat bijproduct worden aangemerkt, zodat voorschrift 22 daarop niet van toepassing was. De Afdeling ziet geen aanleiding te twijfelen aan de juistheid van dit standpunt. Nu bij controles niet is geconstateerd dat, zoals [appellant] stelt, uit de voederopslag perssappen en percolatiewater vrijkwamen, is evenmin gebleken van een overtreding van voorschrift 23. Bij ontbreken van door het college vastgestelde overtredingen kon het college op 23 november 2007 niet tot handhavend optreden overgaan. Het college heeft het verzoek om handhaving in zoverre dan ook terecht afgewezen.

2.4.4. In voorschrift 26 was bepaald dat kadavers van grootvee geborgen moeten zijn op een (mobiele) kadaverplaat die is voorzien van een kadaverkap.

Gebleken is dat in de inrichting op 23 november 2007 een kadaverplaat met kadaverkap

aanwezig was. Volgens het college is bij controles niet vastgesteld dat, zoals [appellant] stelt, in de inrichting kadavers werden opgeslagen op andere wijze dan genoemd in voorschrift 26. Gelet hierop was er geen overtreding van voorschrift 26, op grond waarvan het college handhavend kon optreden. Het college heeft het verzoek om handhaving in zoverre dan ook terecht afgewezen.

2.4.5. In voorschrift 61 was bepaald dat verbrandingsmotoren van voertuigen van de vergunninghouder en van derden moeten zijn voorzien van doelmatige en in goede staat van onderhoud verkerende geluiddempers.

Bij het controlebezoek van 19 januari 2007 zijn geen overtredingen van dit voorschrift geconstateerd. Ten aanzien van de door [appellant] in het bijzonder genoemde shovel voor het verplaatsen van maïs van de maïsplaat naar de stallen is bij dit bezoek vastgesteld dat het een kleine shovel met een goed functionerende uitlaat betrof. Gebleken is dat deze shovel later is vervangen door een shovel die beduidend meer geluid produceerde. Naar aanleiding van een brief van het college van 24 augustus 2007 heeft [vergunninghoudster] deze nieuwe shovel echter aangepast, hetgeen volgens het college heeft geleid tot een sterke reductie van het geluidniveau. Gelet hierop, is aannemelijk dat zich op 23 november 2007 geen overtreding van voorschrift 61 voordeed waartegen handhavend kon worden opgetreden, zodat het college het verzoek om handhaving ook in zoverre terecht heeft afgewezen.

2.4.6. Het beroep is in zoverre ongegrond.

2.5. [appellant] stelt dat veel te laat is opgetreden tegen de aan de orde gestelde overtredingen en dat de besluitvormingsprocedure te lang heeft geduurd.

2.5.1. Voor zover [appellant] klaagt dat het college de wettelijke termijnen voor het nemen van een besluit op zijn verzoek om handhaving en zijn bezwaar heeft overschreden, overweegt de Afdeling, mede onder verwijzing naar de uitspraak van 12 januari 2005 in zaak nr. 200404561/1, dat overschrijding van de wettelijke beslistermijn niet betekent dat een besluit reeds op die grond voor vernietiging in aanmerking komt. Het beroep is in zoverre ongegrond.

2.6. [appellant] stelt dat het college een vergoeding voor de in bezwaar gemaakte kosten had moeten toekennen.

2.6.1. 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 in bezwaar bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.

2.6.2. Bij het bestreden besluit is het besluit van 23 november 2007 niet herroepen. Wel is als onderdeel van de beslissing op bezwaar het besluit van 1 november 2007 ingetrokken, om de in rechtsoverweging 2.3.1 weergegeven reden. Aannemelijk is dat het college bij het nemen van het besluit van 1 november 2007 met de aanvulling van de aanvraag op 1 november 2007 geen rekening heeft kunnen houden. Gelet hierop kan niet worden gezegd dat de herroeping in bezwaar van het besluit van 1 november 2007 plaatsvond wegens een aan het college te wijten onrechtmatigheid als bedoeld in artikel 7:15, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Het college heeft dan ook terecht afgezien van het toekennen van een vergoeding voor door [appellant] in bezwaar gemaakte kosten. Het beroep is ook in zoverre ongegrond.

2.7. Het beroep is ongegrond.

2.8. Met toepassing van artikel 8:69, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht moet de beroepsgrond over de duur van de procedure mede aldus worden opgevat dat [appellant] betoogt dat de redelijke termijn, als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM), is geschonden.

2.8.1. De vraag of de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het EVRM is overschreden, moet worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval. Daarbij zijn van betekenis de ingewikkeldheid van de zaak, de wijze waarop de zaak door het bestuursorgaan en de rechter is behandeld, het processuele gedrag van appellant gedurende de hele procesgang en de aard van de maatregel en het daardoor getroffen belang van appellant, zoals ook uit de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens naar voren komt (onder meer het arrest van 27 juni 2000 inzake Frydlender tegen Frankrijk, zaak nr. 30979/96, AB 2001, 86 en het arrest van 29 maart 2006 inzake Pizzati tegen Italië, nr. 62361/00, JB 2006, 134).

2.8.2. De duur van de primaire besluitvormingsprocedure blijft buiten beschouwing bij de beoordeling of zich een overschrijding van de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 van het EVRM voordoet. In een zaak als deze, die uit een bezwaarschriftprocedure en één rechterlijke instantie bestaat, acht de Afdeling in beginsel een totale lengte van de procedure van ten hoogste drie jaar redelijk. Daarbij mag de behandeling van het bezwaar ten hoogste één jaar en de behandeling van het beroep ten hoogste twee jaar duren, waarbij de in rechtsoverweging 2.8.1 vermelde criteria onder omstandigheden aanleiding kunnen geven tot overschrijding van deze behandelingsduren gerechtvaardigd te achten. Deze behandelingsduren zijn in deze zaak niet overschreden. Derhalve is de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 van het EVRM niet overschreden.

2.9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.H. van Kreveld, voorzitter, en mr. M.W.L. Simons-Vinckx en mr. Th.C. van Sloten, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.P.J.M. van Grinsven, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Kreveld w.g. Van Grinsven
voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 1 juli 2009

462.