

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BY7354
Datum uitspraak	27 december 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 25 mei 2011 heeft het college [appellante] onder oplegging van een dwangsom gelast binnen twee weken na verzending van dit besluit verdere overtreding van artikel 28, derde lid, en artikel 33, aanhef en onder a, van het Besluit bodemkwaliteit te (doen) beëindigen.

Volledige tekst

201112617/1/A4.

Datum uitspraak: 27 december 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], wonend te [woonplaats],

en

het college van burgemeester en wethouders van Woudenberg,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 25 mei 2011 heeft het college [appellante] onder oplegging van een dwangsom gelast binnen twee weken na verzending van dit besluit verdere overtreding van artikel 28, derde lid, en artikel 33, aanhef en onder a, van het Besluit bodemkwaliteit te (doen) beëindigen.

Bij besluit van 7 oktober 2011 heeft het college het door [appellante] hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en de last gehandhaafd, met dien verstande dat deze tevens betrekking heeft op overtreding van artikel 33, aanhef en onder b en c, van het Besluit bodemkwaliteit.

Tegen dit besluit heeft [appellante] beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Bij besluit van 11 januari 2012 heeft het college besloten tot invordering van de door [appellante] verbeurde dwangsommen ter hoogte van € 15.000,00.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: de

Stab) heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht. [appellante] en het college hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.
[appellante] en het college hebben nadere stukken ingediend.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 oktober 2012, waar [appellante], bijgestaan door drs. A. Sikking en M. Ducroix, en het college, vertegenwoordigd door R.C. den Hartog en M. Sengers, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

Inhoud last

1. [appellante] heeft rondom de paddocks op haar perceel een aantal paden aangelegd door het aanbrengen van een steenmengsel. Volgens het college heeft zij daarmee de artikelen 33, aanhef en onder a, b en c, van het Besluit bodemkwaliteit overtreden. Voorts heeft het college zich op het standpunt gesteld dat [appellante] niet voor al het aangebrachte materiaal beschikt over een kwaliteitsverklaring en afleveringsbonnen en derhalve heeft gehandeld in strijd met artikel 28, derde lid, van dat besluit. Het college heeft [appellante] onder oplegging van een dwangsom van € 2.500,00 per week met een maximum van € 15.000,00 gelast die overtredingen binnen twee weken te (doen) beëindigen.

Artikel 28, derde lid, van het Besluit bodemkwaliteit

2. [appellante] betoogt dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat zij in strijd met artikel 28, derde lid, van het Besluit bodemkwaliteit heeft gehandeld. Volgens [appellante] is het steenmengsel geleverd met een productcertificaat op basis van KOMO BRL 2506 en beschikt zij over afleverdocumenten die vijf jaar in de administratie zullen worden bewaard, zodat zich geen overtreding van dat artikel voordoet.

2.1. Ingevolge artikel 28, eerste lid, van het Besluit bodemkwaliteit is het vervaardigen, invoeren, voor toepassing in Nederland of voor handelsdoeleinden voor de Nederlandse markt voorhanden hebben, vervoeren, aan een ander ter beschikking stellen of toepassen van bouwstoffen verboden, tenzij:

- a. de samenstellings- en emissiewaarden van de bouwstof zijn bepaald aan de hand van de parameters, die in bijlage 1 van dit besluit zijn vermeld en bij regeling van Onze Ministers zijn aangewezen, overeenkomstig de bij regeling van Onze Ministers gestelde methoden door of onder toezicht van een persoon of instelling die daartoe beschikt over een erkenning;
- b. een bij regeling van Onze Ministers aangewezen persoon of instelling op een bij regeling van Onze Ministers voorgeschreven wijze heeft vastgesteld dat de waarden, bedoeld onder a, de bij regeling van Onze Ministers vastgestelde maximale samenstellings- en emissiewaarden niet overschrijden;
- c. uit een milieuhygiënische verklaring, die is afgegeven onder bij regeling van Onze Ministers vastgestelde voorwaarden, blijkt dat wordt voldaan aan het bepaalde in onderdeel a en b; en
- d. een afleveringsbon bij de desbetreffende partij aanwezig is die de bij regeling van Onze Ministers vastgestelde gegevens bevat.

Ingevolge het derde lid bewaart degene die de bouwstoffen toepast de bijbehorende milieuhygiënische verklaring en de afleveringsbon gedurende vijf jaar na het tijdstip waarop

de bouwstoffen zijn toegepast en verstrekt die verklaring of afleveringsbon op verzoek van het bevoegd gezag.

2.2. Volgens het deskundigenbericht is de herkomst van de gebruikte bouwstoffen niet (volledig) te herleiden en geeft de administratie niet inzichtelijk weer hoe de partij zich door de keten heeft bewogen. Daarnaast sluit de massabalans niet omdat voor een deel van de partij geen afleverbonnen aanwezig zijn. Nu geen administratie aanwezig is voor een groot deel van het materiaal staat niet vast of het gaat om gecertificeerd menggranulaat of dat er mogelijk vermenging met andere materialen heeft plaatsgevonden, zoals zand en grover puin. Volgens het deskundigenbericht is door het ontbreken van afleveringsbonnen de herkomst van het materiaal niet te achterhalen.

2.3. Ter zitting heeft [appellante] erkend dat zij voor een deel van het gebruikte materiaal niet over afleverbonnen beschikt. Reeds hierom heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat [appellante] in strijd met artikel 28, derde lid, van het Besluit bodemkwaliteit heeft gehandeld.

De beroepsgrond faalt.

Artikel 33, aanhef en onder a, b en c van het Besluit bodemkwaliteit

3. [appellante] betoogt dat zij niet in strijd met artikel 33, aanhef en onder a, van het Besluit bodemkwaliteit heeft gehandeld. Daartoe voert zij aan dat zij een schoon steenmengsel heeft toegepast terwijl uit de nota van toelichting bij het Besluit bodemkwaliteit (Stb. 2007, 469) kan worden afgeleid dat bij vermenging met de bodem moet worden gedacht aan het uitloggen van grondstoffen waardoor de onderliggende bodem kan vervuilen. Verder voert zij aan dat ter plaatse een harde zandgrond aanwezig is, waardoor vermenging uitgesloten is.

[appellante] voert voorts aan dat de aangebrachte laag steenmengsel eenvoudig kan worden verwijderd en dat de paden nog worden gebruikt, zodat zich evenmin strijd met artikel 33, aanhef en onder b en c, van het Besluit bodemkwaliteit voordoet.

3.1. Ingevolge artikel 33 van het Besluit bodemkwaliteit draagt degene die een bouwstof toepast er zorg voor dat die bouwstof:

a. niet met de bodem wordt vermengd;

b. kan worden verwijderd; en

c. wordt verwijderd in geval het werk of het deel van het werk waarvan de bouwstof deel uitmaakt niet meer als functionele toepassing kan worden beschouwd, tenzij het verwijderen leidt tot een grotere aantasting van de bodem of een oppervlaktewaterlichaam dan het niet verwijderen.

3.2. Het college heeft in het verweerschrift nader toegelicht dat het materiaal niet zorgvuldig is aangebracht, waardoor het is verspreid en vermengd met de bodem. Tevens komt het materiaal in contact met het oppervlaktewater, waardoor het wegspoelt en vermengt en dus niet meer terugneembaar is. Zodra het pad belast wordt, zal verdere verspreiding en vermenging in horizontale en verticale richting plaatsvinden, aldus het college.

3.3. Volgens het deskundigenbericht blijkt uit boringen dat het granulaat na afgraving van de toplaag op de oorspronkelijke bodem is aangebracht. De oorspronkelijke bodem is tamelijk zacht en visueel lastig herkenbaar waardoor gemakkelijk fysische vermenging van het granulaat met de oorspronkelijke bodem kan plaatsvinden. Door het ontbreken van een harde ondergrond of een scheidende laag wordt bovendien de terugneembaarheid bemoeilijkt. Het

materiaal kan dan alleen worden verwijderd door een deel van de aanwezige bodem mee te nemen, aldus het deskundigenbericht.

3.4. Anders dan [appellante] betoogt, kan uit de tekst van artikel 33 van het Besluit bodemkwaliteit noch uit de bijbehorende nota van toelichting worden afgeleid dat vermenging als bedoeld in dat artikel slechts ziet op chemische verontreiniging. De nota van toelichting (blz. 149) bevestigt juist dat vermenging ook ziet op fysische verontreiniging. Gelet op de bevindingen van het college op grond van onderzoek ter plaatse, die worden bevestigd door het deskundigenbericht en de daarbij behorende foto's, is aannemelijk dat het toegepaste materiaal zich met de bodem heeft vermengd en verwijdering daarvan niet mogelijk is zonder tevens een deel van de bodem te verwijderen. Het college heeft zich dan ook terecht op het standpunt gesteld dat [appellante] heeft gehandeld in strijd met artikel 33, aanhef en onder a en b, van het Besluit bodemkwaliteit.

De eerst ter zitting naar voren gebrachte stelling dat het door de Stab uitgevoerde onderzoek niet heeft plaatsgevonden volgens NEN-5104 en dat niet is gebleken dat de medewerker van de Stab die het onderzoek heeft verricht in het bezit is van de vereiste certificaten, biedt op zichzelf, mede in aanmerking genomen de omschrijving van het uitgevoerde onderzoek in het deskundigenbericht en de daarbij behorende foto's, geen aanleiding voor twijfel aan de juistheid van het deskundigenbericht en leidt derhalve niet tot een ander oordeel. De stelling dat het onderzoek niet representatief is, omdat slechts aan de randen van het pad boringen zijn verricht, leidt evenmin tot een ander oordeel, reeds omdat ook aan de randen van het pad aan het bepaalde in artikel 33 van het Besluit bodemkwaliteit moet worden voldaan.

De beroepsgrond faalt in zoverre.

3.5. Wat betreft de vraag of de paden nog als een functionele toepassing kunnen worden beschouwd, wordt in het deskundigenbericht opgemerkt dat zij thans in gebruik zijn als trainingsfaciliteit voor paarden en als intern toegangspad naar de diverse weilanden van het bedrijf.

3.6. Volgens het college zijn de paden niet functioneel, omdat de paden niet zijn aangelegd overeenkomstig artikel 33, aanhef en onder a en b, van het Besluit bodemkwaliteit, en omdat de paden niet nodig zijn voor de ontsluiting van het perceel of het onderhoud van de watergangen, de paarden niet graag op recyclinggranulaat lopen en de paden niet worden onderhouden.

3.7. Anders dan het college stelt, valt zonder nadere motivering niet in te zien dat de enkele overtreding van artikel 33, aanhef en onder a en b, van het Besluit bodemkwaliteit zonder meer met zich brengt dat de paden geen functionele toepassing zijn en derhalve ingevolge die aanhef en onder c moeten worden verwijderd. Nu voorts uit het deskundigenbericht kan worden afgeleid dat de paden in gebruik zijn als trainingsfaciliteit voor paarden en als intern toegangspad naar de diverse weilanden van het bedrijf, heeft het college in strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) niet deugdelijk gemotiveerd waarom [appellante] heeft gehandeld in strijd met artikel 33, aanhef en onder c, van het Besluit bodemkwaliteit.

De beroepsgrond slaagt in zoverre.

Gelijkheidsbeginsel

4. Volgens [appellante] is de verplichting een scheidingslaag aan te brengen in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

4.1. [appellante] heeft haar betoog niet onderbouwd met concrete, gelijke gevallen die zich binnen de gemeente Woudenberg hebben voorgedaan. Reeds hierom faalt de beroepsgrond.

Hoogte dwangsom

5. Volgens [appellante] is de hoogte van de opgelegde dwangsom disproportioneel, omdat een schone bouwstof is toegepast.

5.1. Volgens het college is de hoogte van de dwangsom in overeenstemming met het beleid als neergelegd in de Regionale Handhavingsstrategie Eemland 2010-2012 en staat de hoogte van de dwangsom in redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom.

5.2. De hoogte van de dwangsom is in overeenstemming met het door het college gehanteerde beleid, ook indien, zoals in het primaire besluit van 25 mei 2011, overtreding van artikel 33, aanhef en onder c, van het Besluit Bodemkwaliteit geen onderdeel uitmaakt van de last. Gelet hierop en in aanmerking genomen dat van een dwangsom voldoende prikkel dient uit te gaan om de overtreding te beëindigen, biedt de enkele stelling van [appellante] dat het hier gaat om een schone bouwstof geen grond voor het oordeel dat de dwangsom onredelijk hoog is.

De beroepsgrond faalt.

Invorderingsbesluit

6. Ingevolge artikel 5:39, eerste lid, van de Awb heeft het beroep tegen de last onder dwangsom mede betrekking op een beschikking die strekt tot invordering van de dwangsom, voor zover de belanghebbende deze beschikking betwist.

6.1. [appellante] betoogt uitsluitend dat de last onder dwangsom ten onrechte is opgelegd, zodat de invorderingsbeschikking onrechtmatig is.

6.2. Uit hetgeen hiervoor is overwogen volgt dat [appellante] terecht heeft betoogd dat de last wat de gestelde overtreding van artikel 33, aanhef en onder c, van het Besluit bodemkwaliteit betreft onrechtmatig is, maar dat dit er niet aan afdoet dat het college de hoogte van de dwangsom wegens overtreding van de artikelen 28, derde lid, en 33, aanhef en onder a en b, van het Besluit bodemkwaliteit heeft mogen vaststellen op € 2.500,00 per week met een maximum van € 15.000,00. Gelet hierop, bestaat geen grond voor het oordeel dat het college niet mocht overgaan tot invordering van de verbeurde dwangsommen ten bedrage van in totaal € 15.000,00.

De beroepsgrond faalt.

Slotopmerkingen

7. Het beroep tegen het besluit van 7 oktober 2011 is gedeeltelijk gegrond. Dat besluit dient te worden vernietigd, voor zover het betrekking heeft op overtreding van artikel 33, aanhef en onder c, van het Besluit bodemkwaliteit. Het beroep is voor het overige ongegrond.

Het beroep tegen het besluit van 11 januari 2012 is ongegrond.

8. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep tegen het besluit van 7 oktober 2011 gedeeltelijk gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Woudenberg van 7 oktober 2011, kenmerk 79612, voor zover het betrekking heeft op overtreding van artikel 33, aanhef en onder c, van het Besluit bodemkwaliteit;

III. verklaart het beroep tegen het besluit van 7 oktober 2011 voor het overige ongegrond;

IV. verklaart het beroep tegen het besluit van 11 januari 2012 ongegrond;

V. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Woudenberg tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het beroep tegen het besluit van 7 oktober 2011 opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 874,00 (zegge: achthonderdvierenzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Woudenberg aan [appellante] het door haar voor de behandeling van het beroep tegen het besluit van 7 oktober 2011 betaalde griffierecht ten bedrage van € 152,00 (zegge: honderdtweënvijftig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. Y.E.M.A. Timmerman-Buck, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. J.A.A. van Roessel, ambtenaar van staat.

w.g. Timmerman-Buck w.g. Van Roessel
lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 27 december 2012

457-379.