

ECLI	ECLI:NL:RVS:2014:3239
Datum uitspraak	27 augustus 2014
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 12 oktober 2011 heeft het college dwangsommen ten bedrage van in totaal € 25.000,00 van Noba ingevorderd.

Volledige tekst

201401146/1/A4.

Datum uitspraak: 27 augustus 2014

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Noba B.V. (hierna: Noba),
gevestigd te Lijnden, gemeente Haarlemmermeer,
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 27 december 2013 in zaak nr.
12/1241 in het geding tussen:

Noba

en

het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland.

Procesverloop

Bij besluit van 12 oktober 2011 heeft het college dwangsommen ten bedrage van in totaal € 25.000,00 van Noba ingevorderd.

Bij besluit van 12 april 2012 heeft het college het door Noba daartegen gemaakte bezwaar gedeeltelijk niet-ontvankelijk en gedeeltelijk ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 27 december 2013 heeft de rechtbank het door Noba daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit gedeeltelijk vernietigd en het bezwaar alsnog voor een ander deel niet-ontvankelijk verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft Noba hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak gevoegd met de zaken 201310944/1/A4, 201310946/1/A4, 201310948/1/A4, 201310949/1/A4, 201310951/1/A4, 201401147/1/A4, 201401148/1/A4 en 201401149/1/A4 ter zitting behandeld op 20 mei 2014, waar Noba, vertegenwoordigd door mr. A.A. Gaastra en mr. M.W. Rijkhold Meesters, beiden advocaat te Schiphol,

[gemachtigden], en het college, vertegenwoordigd door mr. P.C. Speelman, P. Das, M. Reedijk en S.S. Bakas, zijn verschenen. Na de zitting zijn de zaken gesplitst.

Overwegingen

1. Noba exploiteert een vetveredelingsbedrijf aan de Raasdorperweg 177 te Lijnden.

Dwangsombesluit

2. Bij besluit van 4 mei 2011, kenmerk 2011-22248, heeft het college aan Noba een last onder dwangsom opgelegd wegens overtreding van de voorschriften 1.4.1, 1.5.1, 1.11.1, 6.1.1, 6.1.2, 7.5.1, 8.1.1 en 8.1.3 van de voor de inrichting op 7 augustus 2009 verleende vergunning krachtens de Wet milieubeheer, alsmede wegens overtreding van de artikelen 17.1 en 17.2 van de Wet milieubeheer en artikel 2.1, eerste lid, onder e2 en e3, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: het dwangsombesluit). De last houdt in dat Noba de geconstateerde overtredingen, alsmede andere overtredingen van de vermelde voorschriften, beëindigt en beëindigd houdt, alsmede in de toekomst voorkomt dat deze voorschriften opnieuw worden overtreden. Aan de last is per voorschrift een afzonderlijke dwangsom per dag of per week per geconstateerde overtreding verbonden met een maximumbedrag.

Dit besluit is in rechte onaanastbaar.

Invordering

3. Bij het besluit van 12 oktober 2011 heeft het college dwangsommen ingevorderd, omdat bij een controlebezoek op 24 september 2011 was geconstateerd, voor zover thans van belang, dat de bij het dwangsombesluit opgelegde last werd overtreden en aldus dwangsommen zijn verbeurd (hierna: het invorderingsbesluit).

Bij het besluit van 12 april 2012 heeft het college de bezwaren van Noba voor zover deze zijn gericht tegen het dwangsombesluit, niet-ontvankelijk verklaard. Het college heeft de overige bezwaren van Noba ongegrond verklaard en het invorderingsbesluit gehandhaafd.

Niet-ontvankelijkverklaring bezwaren

4. Noba betoogt dat de rechtbank, door te overwegen dat Noba mede is opgekomen tegen het dwangsombesluit en dat haar bezwaren in zoverre terecht niet-ontvankelijk zijn verklaard, ten onrechte niet is ingegaan op de beroepsgrond dat de last niet voldoet aan de wettelijke eisen en dat om die reden van invordering moest worden afgezien. Haar bezwaar was niet gericht op de inhoud van de last, maar op de gevolgen die de gebrekkige redactie van de last heeft voor het invorderingsbesluit, aldus Noba.

4.1. Anders dan Noba stelt, is de rechtbank, in rechtsoverweging 7, wel ingegaan op haar betoog betreffende de formulering en de modaliteit van de last, die volgens Noba meebrengt dat niet kan worden vastgesteld dat dwangsommen zijn verbeurd. Haar betoog slaagt reeds hierom niet. De vraag of zij in bezwaar gronden tegen het dwangsombesluit heeft aangevoerd, behoeft gelet hierop geen beantwoording.

Formulering van de last

5. Noba betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de rechtszekerheid zich ertegen verzet dat een last zo wordt uitgelegd dat deze ook betrekking heeft op in materiële zin andere overtredingen, dan de overtredingen die in het dwangsombesluit zijn vermeld.

5.1. De in het dwangsombesluit opgenomen last ziet nadrukkelijk ook op andere dan de

daarin vermelde overtredingen van de desbetreffende voorschriften. De last is in zoverre niet onduidelijk. In dit betoog heeft de rechtbank derhalve terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat het college niet tot invordering van verbeurde dwangsommen mocht overgaan. Daarbij merkt de Afdeling op dat de rechtmatigheid van het dwangsombesluit in het kader van de toetsing van het invorderingsbesluit niet meer aan de orde kan komen. Het betoog faalt.

Bedrag per tijdseenheid of per overtreding

6. Noba betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat aan de last dwangsommen per tijdseenheid zijn verbonden en niet dwangsommen per overtreding van de last. Een dwangsom is daarom pas verbeurd wanneer een overtreding een dag of een week heeft voortgeduurd. De waarnemingen tijdens het controlebezoek op 24 september 2011 rechtvaardigen volgens Noba niet de conclusie dat zij gedurende een dag of een week niet aan de last heeft voldaan.

6.1. Ingevolge artikel 5:32b, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) stelt het bestuursorgaan de dwangsom vast hetzij op een bedrag ineens, hetzij op een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd, dan wel per overtreding van de last.

6.2. In het dwangsombesluit is bepaald dat, indien wordt geconstateerd dat niet aan de opgelegde last wordt voldaan, Noba een dwangsom verschuldigd is van een bepaald bedrag per dag of week per geconstateerde overtreding. Het college heeft hiermee de te verbeuren dwangsommen niet vastgesteld op een bedrag per dag of week dat de overtreding voortduurt, zoals Noba betoogt. De formulering duidt op een bedrag per overtreding, waarbij geldt dat hooguit eenmaal per dag of week een dwangsom wordt verbeurd. De rechtbank heeft derhalve terecht overwogen dat voor het verbeuren van een dwangsom bepalend is of de geconstateerde overtreding op enig moment gedurende de gekozen tijdseenheid heeft plaatsgevonden.

Het betoog faalt.

Verslaglegging van het controlebezoek

7. Noba betoogt met verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 13 juni 2012 in zaak nr. [201102842/1/A4](#), dat de rechtbank heeft miskend dat het invorderingsbesluit niet voldoet aan de eisen die gelden voor de verslaglegging van controlebezoeken. Zij wijst erop dat het besluit geen rapport of verslag van het controlebezoek bevat, daaruit niet blijkt dat de betrokken medewerkers deskundig zijn en het besluit niet door die medewerkers is ondertekend. Gelet hierop is het invorderingsbesluit volgens haar niet voldoende gemotiveerd en niet zorgvuldig tot stand gekomen. Ook uit de overweging van de rechtbank, dat ter zitting bij de hoorcommissie, in het verweerschrift en ter zitting bij de rechtbank verdergaand inzicht is gegeven in de werkwijze van de toezichthouders en de afzonderlijke constatering en de daaraan verbonden conclusies nader zijn toegelicht en verduidelijkt, blijkt volgens Noba dat het invorderingsbesluit en het bestreden besluit onvoldoende informatie bevatten.

7.1. In de door Noba aangehaalde uitspraak van 13 juni 2012 heeft de Afdeling overwogen dat aan een invorderingsbesluit een deugdelijke en controleerbare vaststelling van relevante feiten en omstandigheden ten grondslag dient te liggen. Dit brengt met zich dat de waarneming van feiten en omstandigheden die leiden tot verbeurde van een dwangsom dient te worden gedaan door een ter zake deskundige medewerker van het bevoegd gezag en dat bevindingen op schrift worden gesteld. Het geschrift dient in beginsel ten minste te bevatten

de plaats, het tijdstip en de datum van de waarneming, een inzichtelijke beschrijving van de gehanteerde werkwijze en een inzichtelijke beschrijving van hetgeen is waargenomen. Dit geschrift dient voorts te zijn voorzien van een ondertekening door de opsteller en een dagtekening.

Onder verwijzing naar de uitspraken van 25 juli 2012 in zaak nr. 201111954/1/A1 en 20 maart 2013 in zaak nr. 201206016/1/A1 overweegt de Afdeling dat het niet volledig voldoen aan bovenvermelde vereisten niet in alle gevallen betekent dat een deugdelijke en controleerbare vaststelling als hier bedoeld ontbreekt. Ook op basis van ander bewijsmateriaal, zoals foto's, kan een deugdelijke en controleerbare vaststelling van de relevante feiten en omstandigheden plaatsvinden.

7.2. De waarnemingen tijdens het controlebezoek op 24 september 2011 zijn gedaan door twee toezichthouders, die in het invorderingsbesluit zijn genoemd. Noba heeft niet aannemelijk gemaakt dat deze personen, werkzaam bij de sector Handhaving van de provincie Noord-Holland, niet ter zake deskundig waren. De waarnemingen zijn in het invorderingsbesluit beschreven en foto's die deze waarnemingen ondersteunen zijn bij dat besluit gevoegd.

In hetgeen Noba in dit verband heeft aangevoerd bestaat geen grond voor het oordeel dat het college de in het invorderingsbesluit vermelde feiten en omstandigheden niet aan dat besluit ten grondslag heeft mogen leggen of dat het onderzoek ter zake niet zorgvuldig is geweest. De enkele omstandigheid dat van het controlebezoek niet een door de toezichthouders ondertekend verslag is opgesteld, brengt in dit geval niet mee dat een deugdelijke en controleerbare vaststelling van relevante feiten en omstandigheden ontbreekt. De rechtbank heeft hierin daarom terecht geen aanleiding gezien voor vernietiging van het bestreden besluit.

Het betoog faalt.

Vergunningvoorschrift 1.4.1

8. Noba betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de invordering van een dwangsom wegens overtreding van voorschrift 1.4.1 in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel. Dit voorschrift is volgens haar een vangnetbepaling, die een open norm inhoudt. Het was haar niet bekend en het kon haar ook niet bekend zijn, dat de situaties beschreven in het invorderingsbesluit door het college zouden worden aangemerkt als een overtreding van dat voorschrift, aldus Noba.

8.1. In vergunningvoorschrift 1.4.1 is bepaald dat de inrichting schoon moet worden gehouden en in goede staat van onderhoud moet verkeren.

Het dwangsombesluit vermeldt een aantal concrete, bij verschillende controles geconstateerde overtredingen van voorschrift 1.4.1. Indien niet wordt voldaan aan de last om deze overtredingen, alsmede andere overtredingen van dit voorschrift te beëindigen en beëindigd te houden, alsmede in de toekomst te voorkomen dat dit voorschrift opnieuw wordt overtreden, is Noba ingevolge dit besluit een dwangsom van € 2.500,00 per dag per geconstateerde overtreding verschuldigd.

Volgens het invorderingsbesluit zijn tijdens het controlebezoek twee overtredingen van deze last geconstateerd. Het college heeft naar aanleiding hiervan een dwangsom van in totaal € 5.000,00 ingevorderd.

8.2. De rechtbank heeft ten aanzien van beide waarnemingen geconcludeerd dat overtreding

van voorschrift 1.4.1 voldoende is komen vast te staan.

8.3. Zoals de rechtbank heeft overwogen, staat in dit geding de rechtmatigheid van het dwangsbesluit of het vergunningvoorschrift niet ter beoordeling. Gezien haar betoog, dient te worden beoordeeld of Noba in redelijkheid niet had hoeven te begrijpen dat de door de toezichthouders waargenomen situaties overtredingen van voorschrift 1.4.1 inhielden.

Blijkens het invorderingsbesluit hebben de toezichthouders geconstateerd dat een emmer schoonmaakmiddel (mogelijk bijtend) omgekanteld op de vloer van de swillverwerkingshal lag, waarbij er was gemorst bij de goot. Dit schoonmaakmiddel kon hierdoor onverdund in de goot geraken en schade aanbrengen. Tijdens de controle werd dit niet opgeruimd door het personeel, aldus het invorderingsbesluit. Deze waarneming wordt ondersteund door een foto die bij het invorderingsbesluit is gevoegd. Gelet op de waarneming van de toezichthouders en gezien de foto, bestaat geen grond voor het oordeel dat Noba niet had hoeven te begrijpen dat de gekantelde emmer en het gemorste schoonmaakmiddel, dat tijdens de controle niet werd opgeruimd, duiden op het niet goed schoonhouden van de inrichting en dus op overtreding van voorschrift 1.4.1.

Blijkens het invorderingsbesluit hebben de toezichthouders voorts een berg broden in de deuropening van de swillverwerkingshal aangetroffen. De berg broden zou daar volgens een medewerker van Noba al sinds de nachtelijke uren liggen en was ten tijde van de controle, omstreeks 10.13 uur, nog niet opgeruimd. Gedurende de controle werden ook geen maatregelen getroffen om het op te ruimen, aldus het invorderingsbesluit. Ook deze waarnemingen worden ondersteund door een foto. De beschrijving in het invorderingsbesluit en de desbetreffende foto duiden op het niet goed schoonhouden van de inrichting en dus op overtreding van voorschrift 1.4.1. Er is geen grond voor het oordeel dat Noba dit in redelijkheid niet had hoeven te begrijpen.

Het betoog faalt.

Herhaling bezwaar- en beroepsgronden

9. Voor zover Noba in hoger beroep volstaat met verwijzing naar haar bezwaren tegen het invorderingsbesluit en haar gronden in beroep tegen het bestreden besluit, is haar betoog niet gemotiveerd. De desbetreffende gronden kunnen reeds daarom niet slagen.

Conclusie

10. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank dient, voor zover aangevallen, te worden bevestigd.

11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen.

Aldus vastgesteld door mr. S.F.M. Wortmann, voorzitter, en mr. E. Steendijk en mr. D.J.C. van den Broek, leden, in tegenwoordigheid van mr. Y.C. Visser, griffier.

w.g. Wortmann w.g. Visser
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 augustus 2014

148.