

ZAAKNUMMER 200806011/1/M1
DATUM VAN UITSPRAAK woensdag 16 september 2009
TEGEN het college van gedeputeerde staten van Overijssel
PROCEDURESOORT Eerste aanleg - meervoudig
RECHTSGBIED Kamer 2 - Milieu - Bestuursdwang / Dwangsom

200806011/1/M1
Datum uitspraak: 16 september 2009

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te [woonplaats],

en

het college van gedeputeerde staten van Overijssel,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 19 februari 2008 heeft het college van gedeputeerde staten van Overijssel (hierna: het college) aan [appellant] een last onder dwangsom opgelegd wegens het in strijd met artikel 10.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer op en in de bodem brengen van afvalstoffen op de percelen buiten de inrichting van [appellant] (een pompoenkwekerij met handel en opslag van diverse bemestingsstoffen en tuinartikelen en het stallen van caravans) aan [locatie] te [plaats].

Bij besluit van 24 juni 2008 heeft het college het door [appellant] hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard, maar de opgelegde last onder dwangsom gewijzigd.

Tegen dit besluit heeft [appellant] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 4 augustus 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 29 juni 2009, waar [appellant], in persoon en bijgestaan door mr. W.B. van den Berg, advocaat te Meppel, en het college, vertegenwoordigd door E.B.J. Lange, werkzaam bij de provincie, zijn verschenen.

2. Overwegingen

Wettelijk kader

2.1. Ingevolge 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.

Ingevolge artikel 10.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer is het verboden om zich van afvalstoffen te ontdoen door deze - al dan niet in verpakking - buiten een inrichting te storten, anderszins op of in de bodem te brengen of te verbranden.

Voorgeschiedenis

2.2. Bij besluit van 24 november 2006 heeft het college van burgemeester en wethouders van Dalfsen aan [appellant] een last onder dwangsom opgelegd vanwege de opslag van afvalstoffen, bestaande uit stukjes hout en takken vermengd met touw, steen, ijzer en plastic, deels binnen en deels buiten de vergunde inrichting. Bij uitspraak van 14 mei 2008 in zaak nr. 200704730/1 heeft de Afdeling geoordeeld dat het ging om de opslag van afvalstoffen en dat het college van burgemeester en wethouders van Dalfsen zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat door deze opslag de werking van de inrichting is veranderd en de inrichting is uitgebreid, als gevolg waarvan artikel 8.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer (oud) is overtreden.

Last onder dwangsom in het bestreden besluit

2.3. De last onder dwangsom, zoals gewijzigd bij het bestreden besluit (hierna: de last onder dwangsom), luidt als volgt: "Handelsonderneming-Tuincentrum Ankum dient zich te onthouden van het op of in de bodem brengen van afvalstoffen op de percelen, kadastraal bekend gemeente Dalfsen, sectie N, nummers 356, 421, 423, 599, 600 en 1034. Indien wij constateren dat er op deze percelen door of in opdracht van Handelsonderneming-Tuincentrum Ankum opnieuw afvalstoffen of in de bodem worden of zijn gebracht, verbeurt Handelsonderneming-Tuincentrum Ankum een dwangsom van € 2.500,-- per constatering (hoogstens 1 keer per dag), met een maximum van € 25.000,-".

2.3.1. Aan het opleggen van de last onder dwangsom ligt de overweging ten grondslag dat het op de landbouwpercelen rond de inrichting van [appellant] aangebrachte verhardingsmateriaal bestaande uit stukjes tak en hout - van ongelijke dikte en lengte en al dan niet met schors en bast -, vermengd met stukjes touw, puinresten, ijzerresten en plastic, is aan te merken als een afvalstof.

Ontvankelijkheid

2.4. Het standpunt van het college dat het beroep niet-ontvankelijk is voor zover [appellant] stelt dat de last in het bestreden besluit onvoldoende duidelijk is geformuleerd omdat deze grond niet in bezwaar is aangevoerd, vindt geen steun in het recht, zodat er geen grond bestaat het beroep in zoverre niet-ontvankelijk te verklaren.

Het gebied waarop de last betrekking heeft

2.5. [appellant] stelt dat de last onder dwangsom onvoldoende duidelijk is geformuleerd aangezien een deel van de percelen waar de last op ziet, behoort tot de inrichting waarvoor het college van burgemeester en wethouders van Dalfsen een milieuvergunning heeft verleend. Daarnaast behoren volgens [appellant] de landbouwpercelen waarop hij pompoenen kweekt, tot de inrichting, zodat hij het verbod om buiten een inrichting afvalstoffen op of in de bodem te brengen niet heeft overtreden.

2.5.1. Het college stelt zich op het standpunt dat de last voldoende duidelijk is aangezien de percelen concreet zijn genoemd.

2.5.2. De last onder dwangsom heeft betrekking op de percelen, kadastraal bekend gemeente Dalfsen, sectie N, nummers 356, 421, 423, 599, 600 en 1034. Met de

overgelegde kennisgeving van de ontwerp-milieuvergunning van 6 augustus 2002 noch met andere gegevens heeft [appellant] aannemelijk gemaakt dat de last ziet op percelen die tot de inrichting behoren. Dat hij op de percelen pompoenen kweekt, maakt dit niet anders, omdat zoals de Afdeling in haar uitspraak van 1 december 1995, E03.94.0495 (AB 1996, 128, en BR 1996, blz. 404), heeft geoordeeld de gronden van een akker- of tuinbouwbedrijf geen onderdeel vormen van een inrichting als bedoeld in artikel 1.1, vierde lid, van de Wet milieubeheer.

Deze beroepsgrond faalt.

Het in de bodem brengen van afvalstoffen

2.6. [appellant] betoogt dat het verhardingsmateriaal bestaat uit houtsnippers afkomstig van een groencomposteringsbedrijf. De houtsnippers zijn volgens hem niet aan te merken als afvalstoffen, aangezien zij zijn ontdaan van verontreinigingen en zijn toegepast als eindproduct. Daarmee is volgens [appellant] het afvalstoffenkarakter aan de houtsnippers komen te vervallen. Verder blijkt volgens [appellant] uit het rapport, gedateerd september 2007, van het door Hunneman milieu-advies in opdracht van het college verrichte bodemonderzoek (hierna: rapport-Hunneman) slechts dat bodemvreemd materiaal is aangetroffen en niet dat dit hetzelfde materiaal betrof dat eerder in de inrichting lag opgeslagen en ten aanzien waarvan het college van burgemeester en wethouders van Dalfsen reeds handhavend heeft opgetreden.

Voorts betoogt [appellant] dat niet duidelijk is wat onder afvalstoffen moet worden verstaan en hoe beoordeeld wordt of opnieuw afvalstoffen in de bodem worden gebracht.

Voor zover toch wordt geoordeeld dat de houtsnippers zijn aan te merken als afvalstoffen, betoogt [appellant] dat niet is aangetoond dat hij de afvalstoffen op of in de bodem heeft gebracht.

Voorts voert [appellant] nog aan dat het college ten onrechte een preventieve last heeft opgelegd nu er geen overtreding heeft plaatsgevonden en evenmin een overtreding dreigt.

2.6.1. Het college stelt zich op het standpunt dat het verhardingsmateriaal dat is aangetroffen op de percelen rond de inrichting, bestaat uit afvalstoffen. Daartoe betoogt het college dat de toezichthouder heeft geconstateerd dat de stukjes tak en hout waren vermengd met stukjes touw, puinresten, ijzerresten en plastic en dat soortgelijk materiaal eerder binnen de inrichting was opgeslagen. Volgens het college ondersteunt het rapport-Hunneman de conclusie dat [appellant] afvalstoffen op zijn percelen buiten de inrichting op en in de bodem heeft gebracht.

2.6.2. Ingevolge artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer wordt in deze wet en de daarop berustende bepalingen onder afvalstoffen verstaan: alle stoffen, preparaten of producten die behoren tot de categorieën die zijn genoemd in bijlage I bij richtlijn nr. 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen (hierna: de Kaderrichtlijn), waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

Of een stof een afvalstof is, moet worden beoordeeld met inachtneming van alle omstandigheden, waarbij rekening moet worden gehouden met de doelstelling van richtlijn 75/442/EEG, terwijl ervoor moet worden gewaakt dat geen afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid daarvan (arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 15 juni 2000, Arco Chemie Nederland e.a., C-418/97 en C-419/97, AB 2000, 311).

2.6.3. Volgens het rapport-Hunneman is in de bovenste bodemlaag houtachtig materiaal met verontreinigingen aangetroffen en wijzen visuele waarnemingen erop dat dit op delen van de onderzochte percelen in de bovengrond is gestort. De samenstelling van het aangetroffen materiaal bestaat volgens het rapport onder meer uit onvolledig gecomposteerd materiaal, puinresten, plastic, glas en ijzerresten. [appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat deze bevindingen onjuist zijn. Naar het oordeel van de Afdeling is mede gelet daarop niet aannemelijk, dat is beoogd het betrokken materiaal te produceren als bodemverharder of voor ander gebruik. Gezien het rapport-Hunneman en het verhandelde ter zitting bevatte het gestorte materiaal zodanige verontreinigingen, dat niet aannemelijk is dat hergebruik van het materiaal zonder voorafgaande bewerking mogelijk was. Niet is gebleken van omstandigheden waardoor desondanks moet worden geoordeeld dat het materiaal geen stof is waarvan de aanbieders zich hebben ontdaan of zich moeten ontdoen. Gelet hierop heeft het college het materiaal terecht als afvalstof aangemerkt.

Voor zover [appellant] heeft gewezen op de mogelijke betrokkenheid van anderen bij het op of in de bodem brengen van het verhardingsmateriaal, is de Afdeling op grond van de stukken en het verhandelde ter zitting van oordeel dat Zieman niet aannemelijk heeft gemaakt dat anderen dan [appellant] hiervoor verantwoordelijk zijn.

Het college heeft zich dan ook terecht op het standpunt gesteld dat [appellant] artikel 10.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer heeft overtreden. Reeds hierom is de last, anders dan [appellant] betoogt, geen preventieve last onder dwangsom. Dat de vraag of een stof een afvalstof is een beoordeling vereist, betekent niet dat de term afvalstof op zich onduidelijk is.

Deze beroepsgronden falen.

Dubbele last onder dwangsom

2.7. [appellant] betoogt dat de gestelde overtreding van artikel 10.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer op hetzelfde neerkomt als de gestelde overtreding van artikel 8.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer (oud), waartegen het college van burgemeester en wethouders van Dalfsen bij besluit van 24 november 2006 reeds handhavend heeft opgetreden. Derhalve zijn ten onrechte twee lasten opgelegd ten aanzien van één overtreding. Het college was niet bevoegd de last onder dwangsom op te leggen, aldus [appellant].

2.7.1. Het college stelt zich op het standpunt dat het om twee afzonderlijke overtredingen gaat. Daartoe brengt het college naar voren dat de door het college van burgemeester en wethouders van Dalfsen opgelegde last onder dwangsom betrekking had op afval dat deels binnen de inrichting en deels buiten de vergunde inrichting was opgeslagen, welke opslag in strijd was met artikel 8.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer (oud). In dit geval gaat het om het storten van afval als verhardingsmateriaal op de percelen buiten de inrichting. Dit is een andere overtreding, aldus het college.

2.7.2. De Afdeling overweegt dat de bij het bestreden besluit opgelegde last onder dwangsom betrekking heeft op het in strijd met artikel 10.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer buiten een inrichting op of in de bodem brengen van afvalstoffen. De door het college van burgemeester en wethouders van Dalfsen bij besluit van 24 november 2006 opgelegde last onder dwangsom heeft, zoals de Afdeling in de uitspraak van 14 mei 2008, in zaak nr. 200704730, heeft overwogen, betrekking op de opslag van afvalstoffen in een inrichting waardoor de werking van de inrichting is veranderd en de inrichting is uitgebreid, als gevolg waarvan artikel 8.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet

milieubeheer (oud) is overtreden.

De bij het bestreden besluit opgelegde last onder dwangsom ziet derhalve op andere feiten en een andere overtreding dan de bij besluit van 24 november 2006 opgelegde last onder dwangsom. Gelet op artikel 18.2a, tweede lid, van de Wet milieubeheer, waarin is bepaald dat zowel gedeputeerde staten als burgemeester en wethouders de taak hebben zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens artikel 10.2 van de Wet milieubeheer, was het college bevoegd handhavend op te treden.

Deze beroepsgrond faalt.

Termijn

2.8. [appellant] betoogt dat tussen de constatering van de vermeende overtreding en het uiteindelijke handhavingsbesluit van 19 februari 2008 een te lange periode is gelegen. In dit verband verwijst [appellant] naar een uitspraak van de Afdeling van 13 september 2006, in zaak nr. 200602589/1.

2.8.1. Het college betoogt dat het nadat het op 16 juni 2006 een overtreding had geconstateerd, Zieman op de hoogte heeft gesteld dat handhavend zou worden opgetreden. In de periode daarna heeft Hunneman Milieu-advies een nader bodemonderzoek verricht dat door weersomstandigheden is vertraagd. Vervolgens heeft Hunneman Milieu-advies in september 2007 haar rapport uitgebracht, waarna [appellant] in de gelegenheid is gesteld een zienswijze uit te brengen met betrekking tot het voornemen om handhavend op te treden. [appellant] heeft die gelegenheid benut bij brieven van 30 oktober 2007 en 18 januari 2008, waarna op 19 februari 2008 het primaire besluit is genomen, aldus het college.

2.8.2. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting blijkt niet dat het college onnodig lange tijd heeft genomen voor het onderzoek en het op basis daarvan treffen van handhavingsmaatregelen. De door [appellant] benoemde uitspraak betreft een handhavingsprocedure die, anders dan in dit geval, wel onnodig lang had geduurd. Het bestuursorgaan in die zaak had het treffen van handhavingsmaatregelen in verband met de interne planning geruime tijd uitgesteld.

Deze beroepsgrond faalt.

Conclusie en proceskosten

2.9. Het beroep is ongegrond.

2.10. 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. H.G. Sevenster en mr. Th.C. van Sloten, leden, in tegenwoordigheid van mr. P.A. Melse, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Kreveld w.g. Melse

voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 16 september 2009

191-590.