

LJN-nummer: AF8625 Zaaknr: 200201946/1

Bron: Raad van State 's-Gravenhage
Datum uitspraak: 14-05-2003
Datum publicatie: 14-05-2003
Soort zaak: bestuursrecht - bestuursrecht overig
Soort procedure: eerste aanleg - meervoudig

200201946/1.

Datum uitspraak: 14 mei 2003

**AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK**

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], gevestigd te [plaats]

en

het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 14 september 2001, kenmerk DWM/2001/7845, heeft verweerder aan appellante twee lasten onder dwangsom als bedoeld in artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht opgelegd. De dwangsommen zijn vastgesteld op:
- f 25.000,00 (€ 11.344,51) per maand dat overtreding van artikel 10.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer, in samenhang met artikel 2, derde lid, van het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen en artikel 1, eerste lid, van het Besluit stortverbod afvalstoffen (hierna: eerder genoemde overtreding) niet ongedaan is gemaakt door de toegepaste afvalstoffen te verwijderen en af te voeren naar een daartoe vergunde verwerkingsinrichting, met een maximum van f 250.000,00 (€ 113.445,05);
- f 25.000,00 (€ 11.344,51) per keer dat een herhaling wordt geconstateerd van eerder genoemde overtreding, met een maximum van f 100.000,00 (€ 45.378,02).
Daarbij zijn voor deze lasten begunstigingstermijnen gesteld van respectievelijk twee maanden en één week vanaf de dag na de dag van verzending van dit besluit.

Bij besluit van 19 maart 2002, kenmerk DGWM/DMB/2002/51, verzonden op 20 maart 2002, heeft verweerder het hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het besluit van 14 september 2001, kenmerk DWM/2001/7845, gehandhaafd, met dien verstande dat voor de lasten begunstigingstermijnen zijn gesteld van respectievelijk twee maanden en één week vanaf de dag na de dag van verzending van het besluit van 19 maart 2002.

Tegen dit besluit heeft appellante bij brief van 8 april 2002, bij de Raad van State ingekomen op 9 april 2002, beroep ingesteld.

Bij brief van 22 mei 2002 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Bij besluit van 19 februari 2003, kenmerk DGWM/2003/2464, heeft verweerder het besluit van 19 maart 2002, kenmerk

DGWM/DMB/2002/51 ingetrokken, voorzover het de last onder dwangsom met betrekking tot het ongedaan maken van de eerder genoemde overtreding betreft. Tevens heeft verweerder toen het besluit van 19 maart 2002, wat de last ter voorkoming van herhaling van de eerder genoemde overtreding betreft, op basis van de in dit besluit van 19 februari 2003 verwoorde nadere overwegingen, gehandhaafd, met dien verstande dat voor deze last een begunstigingstermijn is gesteld van één week vanaf de dag na de dag van verzending van dit besluit, alsmede dat hierbij een dwangsom is vastgesteld van € 11.344,52 per keer dat een herhaling wordt geconstateerd van overtreding van artikel 10.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer, in samenhang met artikel 2, derde lid, van het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen en artikel 1, eerste lid, van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen, met een maximum van € 45.378,02.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 februari 2003, waar appellante, vertegenwoordigd door [gemachtigden], en verweerder, vertegenwoordigd door mr. W.R.H. Lutjes en G. Renne, ambtenaren van de provincie, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ter zitting heeft appellante haar beroep ingetrokken voorzover dat is gericht tegen het besluit van 19 maart 2002, voorzover het de last onder dwangsom met betrekking tot het ongedaan maken van de eerder genoemde overtreding betreft.

2.2. Ingevolge artikel 6:18, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht brengt het aanhangig zijn van bezwaar of beroep tegen een besluit geen verandering in een los van het bezwaar of beroep reeds bestaande bevoegdheid tot intrekking of wijziging van dat besluit.

Ingevolge 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt, indien een bestuursorgaan een besluit heeft genomen als bedoeld in artikel 6:18, het bezwaar of beroep geacht mede te zijn gericht tegen het nieuwe besluit, tenzij dat besluit aan het bezwaar of beroep geheel tegemoet komt.

2.2.1. Gelet op de bewoordingen van het besluit van 19 februari 2003 moet dit besluit worden aangemerkt als een wijziging van het besluit van 19 maart 2002, voorzover het de last onder dwangsom inzake het voorkomen van herhaling van de eerder genoemde overtreding betreft. Ingevolge artikel 6:18, eerste lid, en artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht moet het beroep in zoverre mede worden geacht te zijn gericht tegen het besluit van 19 februari 2003, aangezien dit besluit op dit punt niet aan het beroep tegemoet komt.

2.2.2. Niet is gebleken dat appellante nog enig procesbelang heeft bij een afzonderlijke inhoudelijke beoordeling van het besluit van 19 maart 2002, naast een inhoudelijke beoordeling van het besluit van 19 februari 2003.

2.3. Blijkens de stukken heeft appellante in 1997 een sloot gedempt die in de daaropvolgende jaren is ingeklonken waardoor

een verondieping ontstond in het veenweidelandschap. Ten behoeve van de egalisering van deze verondieping heeft appellante deze sloot afgegraven tot het eerdere voor demping gebruikte houtachtig materiaal waarop zij vervolgens nieuwe houtachtige materialen – korte takken, groenmateriaal en versnipperd houtachtig materiaal – heeft gelegd, waarna zij de sloot weer heeft afgedekt met grond.

2.4. Ingevolge artikel 122, eerste lid, van de Provinciewet is het provinciaal bestuur bevoegd tot toepassing van bestuursdwang.

Krachtens 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 het tweede lid moet een last onder dwangsom ertoe strekken de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding dan wel een herhaling van de overtreding te voorkomen.

2.5. Verweerder heeft aan het bestreden besluit van 19 februari 2003 overtreding ten grondslag gelegd van artikel 10.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer, in samenhang met artikel 2, derde lid, van het Besluit vrijstellingen stortverbod afvalstoffen en artikel 1, eerste lid, van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen.

Ingevolge artikel 10.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer, voorzover hier van belang, is het verboden zich van afvalstoffen te ontdoen door deze buiten een inrichting op of in de bodem te brengen.

Ingevolge artikel 10.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer, kan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet, voor daarbij aangegeven categorieën van gevallen vrijstelling worden verleend van het verbod, bedoeld in het eerste lid. Aan deze bepaling is uitvoering gegeven bij het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen, zoals dat gold ten tijde van het nemen van het besluit van 14 september 2001, alsmede zoals dat gold ten tijde van het besluit van 19 februari 2003, (hierna: het Besluit) wordt als categorie van gevallen als bedoeld in artikel 10.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer, aangegeven: het zich van afvalstoffen ontdoen door deze - al dan niet in verpakking - buiten een inrichting op of in de bodem te brengen in de situaties onder a tot en met f.

Ingevolge artikel 2, derde lid, onder a, van het Besluit, is het eerste lid, onder a tot en met f, niet van toepassing met betrekking tot de in dat lid bedoelde handelingen met afvalstoffen, behorende tot een categorie waarvoor het in artikel 1 van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen gestelde verbod geldt.

Ingevolge artikel 1, eerste lid, aanhef en onder 22 en 28, van het

Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen geldt het in dit artikel gestelde verbod, voorzover hier van belang, voor de categorieën: houtafval en plantsoen- of groenafval.

2.6. Appellante stelt dat de toegepaste houtachtige materialen geen afvalstoffen zijn, maar moeten worden aangemerkt als grondstoffen. In dit verband betoogt zij dat de houtachtige materialen geschikt zijn voor slootdemping vanwege het feit dat de samenstelling ervan vergelijkbaar is met die van de desbetreffende veengrond van het veenweidelandschap, dat deze materialen zonder bijzondere maatregelen voor het milieu als grondstoffen kunnen worden toegepast en dat aldus kan worden gesteld dat de hoedanigheid van afval hieraan komt te ontvallen. Zij wijst erop dat in de rapportages van de Vof A.J. Schutter GWW/MILIEU van 15 december 2000 en 29 december 2001 is geconcludeerd dat het versnipperde houtachtige materiaal en de korte takken niet verontreinigd zijn. Daarbij komt dat het vanuit een oogpunt van agrarische bedrijfsvoering noodzakelijk is om de sloot te dempen en dat hierbij niet meer materialen zijn gebruikt dan civieltechnisch noodzakelijk is. Tot slot stelt appellante dat het opbrengen van alle toegepaste houtachtige materialen door verweerder wordt gezien als overtreding, terwijl op grond van het beleid van verweerder alleen het versnipperde materiaal niet mag worden toegepast.

2.6.1. Verweerder betoogt dat hij voor de vaststelling of in concrete gevallen sprake is van een afvalstof alle omstandigheden afweegt die een aanwijzing kunnen vormen voor de conclusie dat sprake is van een afvalstof. In dit verband voert verweerder in de eerste plaats aan dat de houtachtige materialen reststoffen zijn, onder meer van kwekerijen en afvalinzamelingsinrichtingen, omdat niet is beoogd om de houtachtige materialen te produceren als grondstof voor slootdempingen. Voorts betoogt hij dat meer houtachtige materialen zijn toegepast dan civieltechnisch noodzakelijk is om de sloot te egaliseren en dat appellante niet heeft aangetoond dat vanuit de agrarische bedrijfsvoering noodzaak bestond tot het egaliseren van de sloot, zodat volgens verweerder sprake is van het (goedkoop) wegwerken/storten van de stoffen. Verder stelt hij dat in het onderhavige geval naast groenafval ook versnipperd houtachtig materiaal is toegepast, zonder dat tevoren de kwaliteit van dit materiaal deugdelijk is aangetoond. Onder deze omstandigheden dienen naar zijn mening de houtachtige materialen te worden aangemerkt als afvalstoffen, zodat hij bevoegd was tot het opleggen van een last onder dwangsom wegens overtreding van artikel 10.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

2.6.2. De term afvalstoffen in de Wet milieubeheer, zoals deze luidde ten tijde van het nemen van het besluit van 14 september 2001, moet worden uitgelegd in het licht van richtlijn 75/442/EEG, zoals gewijzigd door richtlijn 91/156/EEG (hierna: de richtlijn). Ingevolge artikel 1, aanhef en onder a, van de richtlijn wordt onder afvalstof verstaan: elke stof of elk voorwerp behorende tot de in bijlage 1 genoemde categorieën waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

Ingevolge artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer, zoals dit luidt sinds 8 mei 2002, wordt in deze wet en de daarop berustende bepalingen onder afvalstoffen verstaan: afvalstoffen: alle stoffen,

preparaten of andere producten die behoren tot de categorieën die zijn genoemd in bijlage I bij richtlijn nr. 75/442/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna te noemen: het Hof) heeft in zijn arrest van 18 december 1997 in de zaak C-129/96 (Inter-Environnement Wallonie) geoordeeld dat het toepassingsgebied van het begrip afvalstof afhangt van de betekenis van de term "zich ontdoen van".

Het Hof heeft voorts in zijn arrest van 15 juni 2000 in de gevoegde zaken C-418/97 en C-419/97 (AB 2000, 311) onder meer voor recht verklaard dat de omstandigheden dat een als brandstof gebruikte stof het residu is van een productieproces van een andere stof, dat die stof voor geen enkel ander gebruik dan verwijdering in aanmerking kan komen, dat de stof zich qua samenstelling niet leent voor het gebruik dat ervan wordt gemaakt of dat voor dat gebruik bijzondere voorzorgsmaatregelen voor het milieu moeten worden getroffen, als aanwijzingen kunnen worden beschouwd voor een handeling, een voornemen of een verplichting om zich van die stof te ontdoen in de zin van artikel 1, onder a, van de Richtlijn. Of inderdaad sprake is van een afvalstof in de zin van de Richtlijn moet evenwel worden beoordeeld met inachtneming van alle omstandigheden, waarbij rekening moet worden gehouden met de doelstelling van de Richtlijn terwijl ervoor moet worden gewaakt, dat geen afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid daarvan.

2.6.3. Op grond van de stukken en het verhandelde ter zitting stelt de Afdeling het volgende vast. Appellante heeft op een perceel buiten een inrichting houtachtige materialen – korte takken, groenmateriaal en versnipperd houtachtig materiaal – op of in de bodem gebracht. Deze houtachtige materialen zijn aan appellante geleverd door [de firma], die deze heeft ontvangen van diverse recyclingbedrijven, bij welke de stoffen zijn afgegeven en gesorteerd.

Niet is gebleken dat de recyclingbedrijven hebben beoogd de stoffen die zij afgeven aan [de firma], te produceren met het oog op het gebruik ten behoeve van het egaliseren van een verondieping in een sloot dan wel ander gebruik. Deze stoffen zijn daarom restproducten. Voorts is, anders dan appellante stelt, niet uitgesloten dat de toegepaste houtachtige materialen, mede gezien de gebruikte hoeveelheid van minimaal 3.000 m³, verontreinigen bevatten en is het niet onaannemelijk dat voor het hergebruik van deze stoffen bijzondere voorzorgsmaatregelen voor het milieu moeten worden getroffen. Zodanige stoffen worden naar het oordeel van de Afdeling naar maatschappelijke opvattingen beschouwd als afvalstoffen. Deze omstandigheden vormen voldoende grondslag voor het oordeel dat de recyclingbedrijven en vervolgens [de firma] zich van de houtachtige materialen hebben ontdaan en dat derhalve de materialen zoals door appellante in ontvangst genomen moeten worden aangemerkt als afvalstoffen. In dit verband overweegt de Afdeling dat, reeds gelet op de omstandigheid dat het versnipperde en anderssoortige houtachtige materiaal is gemengd, er geen aanleiding is voor het oordeel dat

een deel van de materialen niet zou dienen te worden aangemerkt als afvalstof. Niet gebleken is dat door appellante vervolgens handelingen zijn verricht waardoor aan de stoffen de kwalificatie afvalstof is komen te ontvallen. Noch hetgeen appellante naar voren heeft gebracht, noch de stukken leiden ertoe dat sprake is van zodanige omstandigheden dat, ondanks het vorenstaande, geoordeeld zou moeten worden dat de houtachtige materialen niet zouden moeten worden beschouwd als een afvalstof. Derhalve heeft appellante zich, door de stoffen op of in de bodem te brengen, ontdaan van afvalstoffen.

2.7. Gezien het bovenstaande was verweerder bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom.

2.8. Appellante voert aan dat een medewerker van de provincie Zuid-Holland heeft verklaard dat het egaliseren van de verondieping is toegestaan ingevolge de ontheffing die is verleend voor de eerdere demping van de sloot. Gelet op het vertrouwen dat zij aan deze uitlatingen heeft mogen ontleen, heeft verweerder volgens appellante niet in redelijkheid van zijn handhavingsbevoegdheid gebruik kunnen maken.

Uit de pleitaantekeningen van appellante voor de hoorzitting in het kader van de bezwaarschriftprocedure, die zijn herhaald en ingelast in het beroepschrift, leidt de Afdeling af dat in het telefonische contact met de door appellante genoemde medewerker al onduidelijkheid bestond met betrekking tot het antwoord op de vraag of de onderhavige egalisering van de verondieping nog viel binnen het bereik van de eerder verleende ontheffing voor het dempen van deze sloot. Hieruit blijkt voorts dat de medewerker hierover regelmatig intern overleg heeft moeten voeren, zodat hem kennelijk niet duidelijk voor ogen stond of aanvulling van de reeds eerder gedempte sloot was toegestaan. Onder deze omstandigheden had appellante niet zonder meer mogen afgaan op de mondelinge verklaringen van deze toezichthouder. Gelet hierop en nu appellante onder deze onzekere omstandigheden desalniettemin is begonnen met het egaliseren van de sloot ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder in zoverre niet in redelijkheid van zijn bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom gebruik heeft kunnen maken.

De beroepsgrond treft geen doel.

2.9. Appellante stelt dat de last onder dwangsom een preventief karakter heeft en als zodanig onvoldoende gerechtvaardigd is.

De Afdeling overweegt dat in het onderhavige geval niet kan worden gesproken van een preventieve last onder dwangsom, aangezien reeds een overtreding van de desbetreffende wettelijke voorschriften is geconstateerd. De desbetreffende beroepsgrond treft dan ook geen doel.

2.10. Appellante voert aan dat het merkwaardig is dat een dwangsom met een maximum van € 113.445,05 is opgelegd voor het geval dat de toegepaste materialen niet worden verwijderd, maar een dwangsom van "slechts" € 11.344,52 met een maximum van € 45.378,02 voor nieuwe gevallen. Blijkbaar zijn eventuele

toekomstige overtredingen minder ernstig dan de geconstateerde overtreding.

Verweerder stelt dat, gezien de ernst van de overtreding, het dwangsombedrag voldoende hoog dient te zijn teneinde een prikkel te geven om overtredingen in de toekomst te voorkomen.

In hetgeen appellante aanvoert ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het vastgestelde bedrag van de dwangsom voor herhaling van de overtreding niet in redelijke verhouding zou staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging.

De beroepsgrond faalt.

2.11. Het beroep, voorzover dit is gericht tegen het besluit van 19 maart 2002, is niet-ontvankelijk. Het beroep, voorzover dit is gericht tegen het besluit van 19 maart 2003, is ongegrond.

2.12. Vervolgens moet worden gezien of in de omstandigheden van het geval grond is gelegen om over te gaan tot een proceskostenveroordeling. Een dergelijke grond kan zijn gelegen in de omstandigheid dat het bestuursorgaan aan de indiener van het beroepschrift is tegemoetgekomen, in welk geval, ook indien het beroep is ingetrokken, met toepassing van artikel 8:75a van de Algemene wet bestuursrecht, een proceskostenveroordeling mogelijk is. Nu verweerder het besluit van 19 maart 2002 heeft ingetrokken, voorzover het de last onder dwangsom met betrekking tot het ongedaan maken van de eerder genoemde overtreding betreft, is verweerder ten aanzien van deze last aan appellante tegemoetgekomen. De Afdeling acht gelet hierop termen aanwezig om toepassing te geven aan artikel 8:75, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep, voorzover dit is gericht tegen het besluit van 19 maart 2002, kenmerk DGWM/DMB/2002/51, niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep, voorzover dit is gericht tegen het besluit van 19 februari 2003, kenmerk DGWM/2003/2464, ongegrond;

III. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland in de door appellante in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 757,25, waarvan een gedeelte groot € 644,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het totale bedrag dient door de provincie Zuid-Holland te worden betaald aan appellante;

IV. gelast dat de provincie Zuid-Holland aan appellante het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (€

218,00) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. E.M.H. Hirsch Ballin, Voorzitter, en mr. H.Ph.J.A.M. Hennekens en mr. Ch.W. Mouton, Leden, in tegenwoordigheid van mr. R.G.P. Oudenaller, ambtenaar van Staat.

w.g. Hirsch Ballin w.g. Oudenaller
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 14 mei 2003

271-372.