

ECLI:NL:RBDHA:2020:90

Instantie	Rechtbank Den Haag
Datum uitspraak	08-01-2020
Datum publicatie	22-01-2020
Zaaknummer	AWB - 19/459 + 19/460
Formele relaties	Hoger beroep: ECLI:NL:RVS:2021:453, Bekrachtiging/bevestiging
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Wabo. Invordering verbeurde dwangsom van 10.000,- + oplegging nieuwe last onder dwangsom en vervolgens invordering verbeurde van 20.000,-.Deels dezelfde beroepsgronden als in vorige (hoger) beroepsprocedures. Beroepen ongegrond.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Bestuursrecht

zaaknummers: SGR 19/459 en SGR 19/460

uitspraak van de meervoudige kamer van 8 januari 2020 in de zaken tussen

[eiseres] (ook genaamd **[eiseres]**), statutair gevestigd te [vestigingsplaats] , eiseres
(gemachtigde: mr. R.G.J. Laan),

en

het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland, verweerder

(gemachtigden: mr. M. Griep en [B] , werkzaam bij de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR)).

Procesverloop

Inzake SGR 19/459

Bij besluit van 26 september 2017 (primair besluit I) heeft verweerder de op 23 augustus 2017 van rechtswege verbeurde dwangsom van 10.000,- ingevorderd.

Bij besluit van 6 december 2018 (bestreden besluit I) heeft verweerder het bezwaar van eiseres gericht tegen primair besluit I ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Inzake SGR 19/460

Bij besluit van 6 november 2017 (primair besluit II) heeft verweerder aan eiseres een nieuwe last onder dwangsom opgelegd.

Bij besluit van 24 september 2018 (primair besluit III) heeft verweerder de op 27 juli 2018 van rechtswege verbeurde dwangsom van 20.000,- ingevorderd.

Bij separaat besluit van 6 december 2018 (bestreden besluit II) heeft verweerder het bezwaar van eiseres gericht tegen de primaire besluiten II en III ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting in beide zaken heeft plaatsgevonden op 28 november 2019.

Eiseres heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigde. Tevens is namens eiseres [A] verschenen. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden.

Overwegingen

1.1. Eiseres exploiteert een inrichting aan de [adres] te [plaats] voor het op- en overslaan, sorteren en bewerken van afvalstoffen met als doel zo veel mogelijk afval geschikt te maken voor hergebruik. Bij besluit van 16 juli 2009 heeft verweerder aan eiseres een revisievergunning op grond van de Wet milieubeheer verleend ten behoeve van het op- en overslaan en sorteren van 400.000 ton per jaar aan bedrijfsafval, bouw- en sloopafval en grof huishoudelijk afval en het bewerken van 100.000 ton per jaar aan bedrijfsafvalstoffen. Aan deze vergunning zijn voorschriften verbonden. Voorschrift 5.1.1 luidt als volgt: "Buiten de inrichting mag geen geur afkomstig van de inrichting waarneembaar zijn." Sinds de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) wordt deze vergunning

aangemerkt als een omgevingsvergunning.

- 1.2. Aan de noordzijde van de inrichting ligt de woonwijk [woonwijk] . Vanaf eind 2015 hebben bewoners van deze woonwijk veelvuldig geklaagd over een sterke vuilnisgeur. Naar aanleiding van deze klachten hebben toezichthouders van de DCMR op 3 januari 2016, 26 februari 2016 en 9 april 2016 controles uitgevoerd, waarbij ter plaatse geconstateerd is dat de geuroverlast van de inrichting van eiseres afkomstig was.
- 1.3. Dit was voor verweerder aanleiding om eiseres bij besluit van 13 mei 2016 onder oplegging van een dwangsom te gelasten blijvend te voldoen aan voorschrift 5.1.1, bij gebreke waarvan zij een dwangsom van 10.000,- verbeurt per keer dat wordt geconstateerd dat dit voorschrift wordt overtreden, tot een maximum van 50.000,-. Tegen dit besluit heeft eiseres bezwaar gemaakt. Daarnaast heeft zij een verzoek om een voorlopige voorziening bij deze rechtbank ingediend. Bij uitspraak van 20 juni 2017 (zaaknummer SGR 16/4236) heeft de voorzieningenrechter bij wijze van voorlopige voorziening de begunstigingstermijn van het dwangsombesluit verlengd tot 1 juli 2016. Eiseres heeft vervolgens haar bezwaar tegen de last onder dwangsom ingetrokken, zodat het besluit van 13 mei 2016 in rechte is komen vast te staan.
- 1.4. Naar aanleiding van bij de DCMR binnengekomen klachten over geuroverlast hebben toezichthouders van de DCMR meermaals ter plaatse een onderzoek ingesteld. Bij de controles op 19 juli 2016, 9 september 2016 en 12 september 2016 heeft de toezichthouder in de nabijgelegen woonwijk een duidelijk zure vuilnislucht waargenomen en vastgesteld dat deze afkomstig was van de inrichting van eiseres. Hierdoor heeft eiseres twee maal een dwangsom, in totaal 30.000,-, verbeurt. Deze dwangsommen zijn bij besluiten van 2 september 2016 en 11 oktober 2016 ingevorderd. Het tegen deze invorderingsbesluiten gemaakte bezwaar is bij beslissingen op bezwaar van 14 februari 2017 en 18 april 2017 ongegrond verklaard. Het vervolgens door eiseres ingestelde beroep heeft deze rechtbank bij uitspraak van 7 maart 2018 (zaaknummers SGR 17/2153 en SGR 17/3596) ongegrond verklaard. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) heeft bij uitspraak van 9 januari 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:31) het door eiseres ingestelde hoger beroep ongegrond verklaard en voornoemde uitspraak bevestigd.
- 1.5. Nadat op 31 oktober 2016 opnieuw klachten waren binnengekomen over geurhinder heeft een toezichthouder van de DCMR ter plaatse een onderzoek uitgevoerd. Hierbij werd geconstateerd dat de geurklachten toe te schrijven waren aan eiseres. In verband met deze constatering is door verweerder bij besluit van 31 mei 2017 een dwangsom van 10.000,- ingevorderd. Bij besluit op bezwaar van 20 juni 2018 heeft verweerder dit invorderingsbesluit gehandhaafd. Het tegen dit besluit ingestelde beroep heeft deze rechtbank bij uitspraak van 1 mei 2019 (ECLI:NL:RBDHA:2019:4326) ongegrond verklaard. Tegen deze uitspraak heeft eiseres geen hoger beroep ingesteld.
- 1.6. Op 23 augustus 2017 ontving de meldkamer van de DCMR opnieuw klachten over geuroverlast van omwonenden. Naar aanleiding van deze klachten heeft een toezichthouder van de DCMR op 23 augustus 2017 een onderzoek verricht. De bevindingen van zijn onderzoek heeft hij vastgelegd in een rapportage van 9 november 2017. Volgens dit rapport heeft de toezichthouder allereerst een geurwaarneming verricht bij het naastgelegen bedrijf [bedrijf] , waarbij een licht zurige afvalgeur werd waargenomen. Vervolgens is hij naar de woonwijk gereden. Ter hoogte van de [weg] constateerde de toezichthouder een duidelijke vuilnisgeur. In zijn rapportage omschrijft hij deze geur als intenser en minder zuur dan de geur die hij eerder bij [bedrijf] had waargenomen. Vervolgens is hij teruggedreden naar [bedrijf] en heeft hij geverifieerd dat de op de [woonwijk] waarneembare geur afweek van de geur bij [bedrijf] . Volgens de toezichthouder was de geur die bij [bedrijf] vandaan kwam ook te licht om ver te dragen en was [bedrijf] hiermee als mogelijke geurbron uitgesloten. Vervolgens heeft de toezichthouder zijn onderzoek voortgezet en heeft hij in meerdere straten van de woonwijk de vuilnisgeur duidelijk waargenomen. Daarna heeft de toezichthouder meerdere waarnemingen op het terrein van eiseres verricht, waarbij hij bij de silos, die het dichtst bij de woonwijk staan, de overlast gevende vuilnisgeur heeft waargenomen. Ten slotte is hij naar de parkeerplaats gelopen om er zeker

van te zijn dat de [bedrijf] afkomende geur niet ver droeg. Deze geur werd op het terrein van eiseres niet waargenomen. De toezichthouder concludeerde aan de hand van zijn onderzoeksbevindingen dat de overlast gevende geur afkomstig was van de inrichting van eiseres.

- 1.7. In verband met de op 23 augustus 2017 gedane constatering is door verweerder bij primair besluit I een dwangsom van 10.000,- ingevorderd.
- 1.8. In de periode van 24 augustus 2017 tot en met 19 oktober 2017 zijn bij de DCMR 62 klachten binnengekomen over geuroverlast afkomstig van de inrichting van eiseres. Naar aanleiding van deze klachten hebben toezichthouders van de DCMR op 27 september 2017 een onderzoek verricht. De bevindingen van dit onderzoek zijn vastgelegd in een rapportage van 1 november 2017.
- 1.9. Naar aanleiding van de op 27 september 2017 gedane constatering heeft verweerder bij brief van 3 oktober 2017 aangekondigd dat het voornemen bestaat eiseres een nieuwe last onder dwangsom op te leggen, omdat het maximumbedrag van de eerder opgelegde dwangsom (50.000,-) was bereikt. Bij brief van 16 oktober 2017 heeft eiseres een zienswijze ingediend.
- 1.10. Vervolgens heeft verweerder eiseres bij primair besluit II gelast om binnen twee weken na inwerkingtreding van dit besluit blijvend te voldoen aan voorschrift 5.1.1 van de omgevingsvergunning van 16 juli 2009, bij gebreke waarvan zij een dwangsom van 20.000,- verbeurt voor de eerste keer dat wordt geconstateerd dat dit voorschrift wordt overtreden, 40.000,- voor de tweede keer, 60.000,- voor de derde keer, 80.000,- voor de vierde keer en 100.000,- voor de vijfde keer dat dit wordt geconstateerd, tot een maximumbedrag van 300.000,-. Tegen dit besluit heeft eiseres bezwaar gemaakt. Daarnaast heeft zij een verzoek om een voorlopige voorziening bij deze rechtbank ingediend. Bij uitspraak van 21 december 2017 (ECLI:NL:RBDHA:2017:15325) heeft de voorzieningenrechter het verzoek om een voorlopige voorziening afgewezen.
- 1.11 In verband met de op 27 juli 2018 gedane constatering, neergelegd in het onderzoeksrapport van de toezichthouder van 1 augustus 2018, is door verweerder bij primair besluit III een dwangsom van 20.000,- ingevorderd. Op 6 november 2018 heeft eiseres kenbaar gemaakt aan verweerder dat zij zich niet kan verenigen met dit invorderingsbesluit.
- 2.1. Bij bestreden besluit I heeft verweerder, onder verwijzing naar het advies van de bezwarencommissie van 21 augustus 2018, het bezwaar van eiseres gericht tegen primair besluit I ongegrond verklaard en dit primaire besluit gehandhaafd.
- 2.2. Bij bestreden besluit II heeft verweerder, onder verwijzing naar hetzelfde advies van de bezwarencommissie van 21 augustus 2018, het bezwaar van eiseres gericht tegen primair besluit II ongegrond verklaard en primair besluit II gehandhaafd. Daarnaast heeft verweerder primair besluit III gehandhaafd.
3. Eiseres kan zich niet verenigen met de bestreden besluiten. De rechtbank zal in het navolgende de beroepsgronden van eiseres bespreken.
4. De rechtbank komt tot de volgende beoordeling.

Inzake SGR 19/459

- 5.1. Ten eerste voert eiseres aan dat de aan haar opgelegde last onder dwangsom verband hield met de geuroverlast als gevolg van de kunststofverwerking binnen haar inrichting. De in het dwangsombesluit genoemde herstelmogelijkheden waren ook aan die verwerking verbonden. Eiseres heeft allerlei maatregelen getroffen om een einde te maken aan geuroverlast als gevolg van de kunststofverwerking. De dwangsom die nu is verbeurd, hield volgens eiseres echter verband met de verwerking van andere afvalstromen, namelijk groenafval en bedrijfsafval. Daarmee heeft verweerder

de grondslag van de handhaving verlaten, hetgeen niet is toegestaan. Dat het geurvoorschrift een generieke omschrijving heeft, doet daar niet aan af.

- 5.2. De rechtbank stelt vast dat de last onder dwangsom zich richt op naleving van voorschrift 5.1.1 van de omgevingsvergunning van 16 juli 2009. Dit voorschrift luidt: Buiten de inrichting mag geen geur afkomstig van de inrichting waarneembaar zijn. In het dwangsbesluit wordt onder het kopje te nemen maatregelen slechts vermeld dat eiseres om herhaling van de overtreding te voorkomen ervoor dient te zorgen dat buiten de inrichting geen geur afkomstig van de inrichting waarneembaar is zonder dat nader wordt gespecificeerd op welke wijze dat moet gebeuren of om welk type geur het gaat.
- 5.3. Zoals reeds onder 1.4. is aangegeven, heeft de Afdeling de uitspraak van de rechtbank waarin het bezwaar tegen de invordering van twee eerdere dwangsommen ongegrond is verklaard, bevestigd. Daarbij is geoordeeld dat het feit dat de buiten de inrichting waargenomen geur als gevolg van de kunststofverwerking in de inrichting voor verweerder de aanleiding vormde een handhavingstraject op te starten, niet betekent dat het dwangsbesluit enkel betrekking heeft op de geur van deze specifieke afvalstroom. Voorts dat voorschrift 5.1.1 volkomen duidelijk is en niet toestaat dat van de inrichting afkomstige geuren buiten de inrichting waarneembaar zijn.
- 5.4. De rechtbank ziet geen aanleiding om hierover thans anders te oordelen. Zij volgt het betoog van eiseres niet dat de last onder dwangsom in samenhang moet worden gezien met de precieze aard van de overtreding, in dit geval het type geurhinder, die voor verweerder de aanleiding vormde de dwangsom op te leggen. Dit betoog valt niet te herleiden tot enige rechtsregel en valt evenmin te rijmen met de tussen partijen gewezen uitspraak van de Afdeling van 9 januari 2019.
- 6.1. Voorts voert eiseres aan de juistheid van de door de toezichthouder op 23 augustus 2017 gedane constatering te betwijfelen. In de rapportage wordt met grote precisie aangegeven op welke tijdstippen de toezichthouder op welke plaats aanwezig was, echter hieruit blijkt niet dat de overlast veroorzakende geur is waargenomen tussen de genoemde straten in de wijk [woonwijk] en het terrein van eiseres. Daarnaast heeft eiseres twijfels wat betreft de juistheid van de genoemde tijdstippen, gelet op de afstanden die de toezichthouder zegt te hebben afgelegd. Ten slotte blijkt uit de rapportage dat tijdens de inspectie meerdere geuren werden waargenomen in de omgeving. De verschillende bronnen van deze geuren zijn niet uitgekristalliseerd en er is geen geurspoor terug naar het terrein van eiseres gevolgd. De constatering van de toezichthouder berusten dus op een enkele aanname, aldus eiseres.
- 6.2. Het is vaste rechtspraak van de Afdeling, zie bijvoorbeeld de uitspraak van 13 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3819, 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 vaststelling of waarneming van feiten en omstandigheden die leiden tot verbeurte van een dwangsom, moet worden gedaan door een ter zake deskundige medewerker van het bevoegd gezag, door een ter zake deskundige persoon in opdracht van het bevoegd gezag of door een ter zake deskundige persoon wiens bevindingen het bevoegd gezag voor zijn rekening heeft genomen. 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. Het niet volledig voldoen aan deze vereisten betekent niet in alle gevallen dat een deugdelijke en controleerbare vaststelling als hier bedoeld ontbreekt. Ook op basis van ander bewijsmateriaal, zoals fotos, kan een deugdelijke en controleerbare vaststelling van de relevante feiten en omstandigheden plaatsvinden.
- 6.3. Naar het oordeel van de rechtbank voldoet het in deze procedure aangevochten invorderingsbesluit aan de onder 6.2. genoemde voorwaarden. Het aan dit besluit ten grondslag liggende bevindingenrapport van 9 november 2017 is immers, in opdracht van verweerder, opgesteld door een toezichthouder van de DCMR. In dit rapport heeft de toezichthouder de door hem gehanteerde

werkwijze en hetgeen hij heeft waargenomen op een duidelijke en inzichtelijke wijze omschreven.

In tegenstelling tot eiseres ziet de rechtbank geen aanleiding om aan de juistheid van de bevindingen van de toezichthouder te twijfelen. Blijkens het rapport heeft de toezichthouder op drie verschillende plekken onderzoek verricht, namelijk bij [bedrijf], in de wijk en op het terrein van eiseres. De toezichthouder heeft [bedrijf] als mogelijke geurbron uitgesloten door, na in de wijk de overlast veroorzakende geur te hebben waargenomen, terug te keren naar de poort van het terrein van [bedrijf] en nogmaals een geurwaarneming te doen. Daarna is de toezichthouder naar de wijk teruggekeerd en heeft hij vervolgens geurwaarnemingen op het terrein van eiseres. Door middel van deze handelwijze heeft de toezichthouder de verschillende geurbronnen gelokaliseerd en heeft hij het geurspoor terug gevolgd naar de inrichting van eiseres. Wat betreft de in het rapport vastgelegde tijdstippen en plaatsen heeft verweerder in het verweerschrift van 18 november 2019 een gemotiveerde uitleg verstrekt. De rechtbank ziet geen aanleiding om hieraan te twijfelen. Bovendien heeft eiseres haar stellingen ook niet onderbouwd aan de hand van objectieve en verifieerbare gegevens. De beroepsgrond faalt derhalve.

7. Het voorgaande betekent dat eiseres op 23 augustus 2017 opnieuw voorschrift 5.1.1 overtreden heeft. Nu de in het dwangsombesluit van 13 mei 2016 gestelde begunstigingstermijn op 23 augustus 2017 reeds was verstreken, was verweerder dan ook bevoegd om tot invordering van de verbeurde dwangsom over te gaan.

8.1. Het is eveneens vaste rechtspraak van de Afdeling, zie bijvoorbeeld de uitspraak van 4 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3010, dat bij een besluit omtrent invordering van een verbeurde dwangsom aan het belang van de invordering een zwaarwegend gewicht dient te worden toegekend. Een andere opvatting zou afdoen aan het gezag dat behoort uit te gaan van een besluit tot oplegging van een last onder dwangsom. Steun voor dit uitgangspunt kan worden gevonden in de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 5:37, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, blz. 115). Hierin is vermeld dat een adequate handhaving vergt dat opgelegde sancties ook worden geëffectueerd en dus dat verbeurde dwangsommen worden ingevorderd. Dit betekent dat als er sprake is van een overtreding, dit er dus in beginsel toe moet leiden dat de verbeurde dwangsom wordt ingevorderd. Alleen in bijzondere omstandigheden kan geheel of gedeeltelijk van invordering worden afgezien.

8.2. In dit verband voert eiseres aan dat invordering oneigenlijke gevolgen heeft. Eiseres heeft zonder aarzeling en met financiële impact maatregelen getroffen bij de kunststofverwerking. Voorts voert eiseres aan dat zij met de DCMR in gesprek is over wijziging van het aan de revisievergunning verbonden geurvoorschrift.

8.3. Naar het oordeel van de rechtbank levert hetgeen eiseres heeft aangevoerd geen bijzondere omstandigheden op. Het enkele feit dat eiseres veel inspanningen heeft verricht om aan voorschrift 5.1.1 van de revisievergunning te voldoen is onvoldoende voor het oordeel dat verweerder geheel dan wel gedeeltelijk van invordering dient af te zien. Hierbij is in aanmerking genomen dat eiseres niet aannemelijk heeft gemaakt dat naleving van het geurvoorschrift praktisch onmogelijk is. Dat eiseres op dit moment in gesprek is met DCMR om tot wijziging van de aan de vergunning verbonden voorschriften te komen, is evenmin een bijzondere omstandigheid die ertoe leidt dat geheel of gedeeltelijk van invordering moet worden afgezien. Het betoog faalt.

9. Gelet op het voorgaande is het beroep van eiseres, voor zover gericht tegen bestreden besluit I, ongegrond.

Inzake SGR 19/460

Ten aanzien van de last onder dwangsom

10.

Eiseres voert opnieuw gronden aan die in essentie gelijk zijn aan de gronden die destijds tegen de

eerste last onder dwangsom zijn aangevoerd. Deze gronden slagen niet. Voor de motivering van dit oordeel verwijst de rechtbank naar haar eerdere uitspraken, en naar hetgeen zij onder 5.2 tot en met 5.4. heeft overwogen.

11.1. Verweerder heeft aan de nieuwe last onder dwangsom de op 27 september 2017 door twee toezichthouders van de DCMR gedane constatering en het onderzoeksrapport van 1 november 2017 ten grondslag gelegd. Blijkens dit rapport hebben de toezichthouders op 27 september 2017 een controle uitgevoerd naar aanleiding van tien geurklachten uit de wijk [woonwijk] . Zij hebben daarbij in de wijk om 22:10 uur een duidelijke geur van broeiend GFT-afval waargenomen. Deze geur was ook bij het bedrijf van eiseres waar te nemen.

11.2. De rechtbank ziet, net als de voorzieningenrechter in de uitspraak van 21 december 2017 (ECLI:NL:RBDHA:2017:15325), geen aanleiding voor twijfel aan de waarnemingen van de toezichthouders. De in beroep aangevoerde stelling dat personeelsleden van eiseres, die op de avond van 27 september 2017 meededen aan de Garbagerun, en leden van het management geen overlast gevende geur hebben waargenomen, volgt de rechtbank niet. Zoals verweerder in het verweerschrift heeft aangegeven waren deze personeelsleden niet op het tijdstip van de overtreding ter plaatse. De Garbagerun vond namelijk tussen 20:00 uur en 21:30 uur plaats en de overtreding is pas om 22:10 uur geconstateerd. Daarnaast is niet aannemelijk dat de personeelsleden van eiseres voldoende deskundig zijn in het herkennen van specifieke geurklachten afkomstig van een inrichting. Dat eiseres het niet geloofwaardig acht dat precies tussen het einde van de hardloopwedstrijd en het bezoek van de toezichthouders geklaagd is door omwonenden doet aan het voorgaande niet af. Naar het oordeel van de rechtbank lag het op de weg van eiseres om haar standpunt te onderbouwen aan de hand van objectieve en verifieerbare gegevens. De enkele betwisting van de juistheid van de gedane constatering en het rapport van 1 november 2017 is daartoe onvoldoende.

11.3. Gelet op het voorgaande is voldoende aannemelijk geworden dat eiseres op 27 september 2017 opnieuw vergunningvoorschrift 5.1.1 heeft overtreden. Nu eiseres inmiddels de maximale dwangsom van 50.000,- had verbeurd, lag een nieuw handhavingsbesluit in de rede. Verweerder was dan ook bevoegd om handhavend op te treden.

12. Het is vaste rechtspraak van de Afdeling (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 20 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3804) dat, gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift in de regel gebruik zal moeten maken van deze bevoegdheid. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

13.1. Eiseres voert aan dat sprake is van concreet zicht op legalisatie waar het de geurnorm betreft. Eiseres is immers met de DCMR in gesprek over wijziging van het aan de revisievergunning verbonden geurvoorschrift.

13.2. Blijkens het verweerschrift van 16 november 2019 heeft eiseres op 18 oktober 2019 een aanvraag voor een nieuwe omgevingsvergunning ingediend. Volgens verweerder wordt de aanvraag nog beoordeeld en is nog niet duidelijk of en onder welke voorwaarden een nieuwe omgevingsvergunning zal worden verleend. Er is op dit moment geen sprake van een (voorgenomen) wijziging van de geurcontour, aldus verweerder. Naar het oordeel van de rechtbank is hiermee gegeven dat ten tijde van het nemen van primair besluit II en bestreden besluit II concreet zicht op legalisatie ontbrak. De beroepsgrond slaagt dan ook niet.

14. Naar het oordeel van de rechtbank is in dit geval ook geen sprake van bijzondere omstandigheden op grond waarvan van verdere handhaving moet worden afgezien. De rechtbank motiveert dit oordeel

als volgt.

- 15.1. Eiseres voert aan dat het geurvoorschrift te generiek is omschreven. De last is hierdoor ook te ruim omschreven, hetgeen leidt tot rechtsonzekerheid.
- 15.2. Ingevolge artikel 5:32a, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) omschrijft de last onder dwangsom de te nemen herstelmaatregelen. In deze verplichting ligt besloten dat de last voldoende concreet moet zijn. Anders is de last in strijd met het rechtzekerheidsbeginsel. Voor zover de bewoordingen van de last ruimte voor discussie laten met betrekking tot de vraag of aan de last is voldaan, dient uit het oogpunt van rechtszekerheid iedere onduidelijkheid in de last voor rekening te blijven van het bestuursorgaan (zie de uitspraak van de Afdeling van 11 maart 2011; (ECLI:NL:RVS:2011:BP7132).
- 15.3. De rechtbank stelt vast dat de last onder dwangsom zich richt op naleving van voorschrift 5.1.1 van de omgevingsvergunning van 16 juli 2009. Dit voorschrift luidt: Buiten de inrichting mag geen geur afkomstig van de inrichting waarneembaar zijn. In het dwangsombesluit wordt onder het kopje te nemen maatregelen slechts vermeld dat eiseres ervoor dient te zorgen dat buiten de inrichting geen geur afkomstig van de inrichting waarneembaar is zonder dat nader wordt gespecificeerd op welke wijze dat moet gebeuren of om welk type geur dat het gaat.
- 15.4. Anders dan eiseres heeft betoogd, is de rechtbank van oordeel dat de aan eiseres opgelegde last onder dwangsom voldoende duidelijk geformuleerd is. Het aan de omgevingsvergunning van 16 juli 2009 verbonden voorschrift 5.1.1 is eenvoudig en helder opgesteld. Het voorschrift staat eenvoudig niet toe dat van de inrichting afkomstige geuren buiten de inrichting waarneembaar zijn. In het kader van dit voorschrift is het niet relevant of de geur veroorzaakt wordt door het verwerken van plastic, bedrijfsafval of groene reststroom. Nu de last ziet op de naleving van dit voorschrift, is de last duidelijk geformuleerd, juist omdat deze zich niet beperkt tot een specifieke geurbron. De beroepsgrond faalt.
- 16.1. Voorts voert eiseres aan dat de begunstigingstermijn te kort is. Gelet op de door eiseres gedane grote investering in een actief koolstoffilter heeft eiseres recht op een langere begunstigingstermijn. De effecten hiervan zouden eerst beproefd moeten kunnen worden zonder het risico te lopen dat (nieuwe) dwangsommen verbeurd worden.
- 16.2. In dit verband merkt de rechtbank op dat een begunstigingstermijn ertoe dient de overtreder in de gelegenheid te stellen om een einde te maken aan de overtreding. Verweerder heeft aan de last een begunstigingstermijn verbonden van twee weken. De rechtbank ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de begunstigingstermijn in dit geval onredelijk kort is. Hierbij is van belang dat al eerder een last onder dwangsom is opgelegd, waaraan geen gevolg is gegeven. Daarnaast acht de rechtbank van belang dat reeds bij besluit van 25 april 2017 door verweerder goedkeuring is verleend voor het (bij wijze van proef) plaatsen van het koolstoffilter. Met verweerder is de rechtbank van oordeel dat een periode van zes maanden voldoende zou moeten zijn voor het beproeven van de effecten van het koolstoffilter. Het betoog faalt derhalve.
- 17.1. Ten slotte voert eiseres aan dat de opgelegde last onder dwangsom onevenredig hoog is en geen recht doet aan de door eiseres gedane inspanningen om de geurproblematiek te bestrijden. De last onder dwangsom krijgt hierdoor een punitief karakter.
- 17.2. De rechtbank overweegt dat op grond van artikel 5:32b, derde lid, van de Awb de dwangsom in redelijke verhouding dient te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging. Het opleggen van een last onder dwangsom heeft tot doel de overtreder te bewegen tot naleving van de geldende regels. Om dit doel te bereiken kan de hoogte van het bedrag worden afgestemd op het financiële voordeel dat de overtreder kan verwachten bij het niet naleven van deze regels. Van de dwangsom moet een zodanige prikkel uitgaan, dat de opgelegde last

wordt uitgevoerd zonder dat een dwangsom wordt verbeurd. De rechtbank verwijst in dit kader naar de uitspraak van de Afdeling van 30 maart 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:849).

17.3. Verweerder heeft de hoogte van de dwangsommen gerelateerd aan de aard en de ernst van de overtreding en de kosten om de overtreding ongedaan te maken. De nieuwe last onder dwangsom, waarbij de bedragen zijn verhoogd, houdt verband met het feit dat verweerder eiseres wil aansporen maatregelen te nemen om geuroverlast in de wijk [woonwijk] te voorkomen. Niet is beoogd om eiseres voor iedere overtreding harder te straffen. Verweerder heeft zich naar het oordeel van de rechtbank niet ten onrechte op het standpunt gesteld dat de eerder opgelegde last onder dwangsom niet tot het gewenste resultaat heeft geleid, en dat er niet zonder meer van kan worden uitgegaan dat eiseres zonder nieuwe bestuurlijke maatregelen overtreding van vergunningvoorschrift 5.1.1 blijvend zal beëindigen. De verhoging van de dwangsommen acht de rechtbank in dat verband niet onredelijk. Voor de stelling eiseres dat de opgelegde last onder dwangsom een punitief karakter heeft, zijn geen aanknopingspunten te vinden. Het betoog faalt.

18. Gezien het voorgaande is de rechtbank van oordeel dat verweerder op de juiste gronden is overgegaan tot het opleggen van de tweede last onder dwangsom.

Ten aanzien van het invorderingsbesluit

19.1. 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.

19.2. Bij bestreden besluit II heeft verweerder primair besluit II, waarbij een dwangsom van 20.000,- als van rechtswege verbeurd wordt ingevorderd, gehandhaafd. Eiseres heeft dit invorderingsbesluit bij brief van 6 november 2018 betwist. Eiseres heeft echter geen zelfstandige beroepsgronden gericht tegen dit invorderingsbesluit aangevoerd.

19.3. Aan het besluit tot invordering liggen de op 27 juli 2018 door een toezichthouder van de DCMR gedane constatering en het onderzoeksrapport van 1 augustus 2018 ten grondslag. Blijkens dit rapport kon tijdens het onderzoek niet worden vastgesteld welke installatie de geurhinder veroorzaakte, echter is wel duidelijk dat eiseres, gelet op de breedte van de geurbaan en het feit dat direct benedenwinds van het bedrijf exact dezelfde geur werd waargenomen als nabij de woningen, de bron van de geurhinder was. Naar aanleiding van een verricht intern onderzoek is duidelijk geworden wat de bron is geweest. In de e-mail van [A], werkzaam bij eiseres, van 1 augustus 2018, wordt namelijk aangegeven dat in de nacht van 26 op 27 juli 2018 een volle vuilniswagen met bedrijfsafval op het terrein heeft gestaan. Volgens [A] correspondeert de lucht van een volle vuilniswagen die in een warme omgeving staat met de lucht die door de DCMR wordt omschreven. Aangezien er die nacht weinig wind stond, is het mogelijk dat de vuilniswagen de oorzaak van de geurhinder geweest zou kunnen zijn, aldus [A].

19.4. De rechtbank ziet geen aanleiding voor twijfel aan de waarnemingen van de toezichthouder dan wel de juistheid van de in het onderzoeksrapport getrokken conclusie. Voornoemd rapport is, in opdracht van verweerder, door een toezichthouder van de DCMR opgesteld. Het rapport bevat de plaats, de tijdstippen en de data van de waarnemingen. Daarnaast bevat het rapport een inzichtelijke beschrijving van de gehanteerde werkwijze en van hetgeen is waargenomen.

19.5. Het voorgaande betekent dat eiseres op 27 juli 2018 opnieuw voorschrift 5.1.1 overtreden heeft. Nu de in het dwangsombesluit van 6 november 2017 gestelde begunstigingstermijn op deze datum reeds

was verstreken, was verweerder dan ook bevoegd om tot invordering van de verbeurde dwangsom over te gaan. Gesteld noch gebleken is dat sprake is van bijzondere omstandigheden op grond waarvan geheel of gedeeltelijk van invordering moet worden afgezien. Verweerder is dan ook terecht tot invordering overgegaan.

20. Het beroep van eiseres, voor zover gericht tegen bestreden besluit II, is ongegrond.

21. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De rechtbank verklaart de beroepen ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. C.J. Waterbolk, voorzitter, en mr. F.X. Cozijn en mr. dr. M.K.G. Tjepkema, leden, in aanwezigheid van mr. R.A.E. Bach, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 8 januari 2020.

griffier voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op:

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening.

