

ECLI:NL:RBNHO:2017:11562

Instantie	Rechtbank Noord-Holland
Datum uitspraak	12-12-2017
Datum publicatie	07-03-2018
Zaaknummer	AWB - 16 _ 4204
Formele relaties	Hoger beroep: ECLI:NL:RVS:2018:3815, Bekrachtiging/bevestiging
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Lasten onder dwangsom opgelegd vanwege overtreding van een ambtshalve wijzigingsbesluit (milieu).
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JBO 2018/102 met annotatie van mr. drs. D. van der Meijden

Uitspraak

RECHTBANK NOORD-HOLLAND

Zittingsplaats Alkmaar

Bestuursrecht

zaaknummer: HAA 16/4204

uitspraak van de meervoudige kamer van 12 december 2017 in de zaak tussen

[eiser] , te [woonplaats] , eiser

(gemachtigde: mr. J. van Groningen),

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Schagen, verweerder

(gemachtigden: F. IJzer, D. Brauer, J. Benz en H. Struiken-Boudier (Regionale Uitvoeringsdienst) en J. van Rijn).

Procesverloop

Bij besluit van 24 augustus 2015 (het primaire besluit) heeft verweerder aan de (inmiddels ontbonden) Maatschap [maatschap] , ter attentie van de maten, drie lasten onder dwangsom opgelegd vanwege overtreding van de voorschriften 6.5.5 en 6.5.6 behorende bij een ambtshalve wijzigingsbesluit van 24 april 2014.

Bij besluit van 8 augustus 2016 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiser gedeeltelijk gegrond verklaard en de lasten deels gewijzigd.

Eiser heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 26 oktober 2017. De zaak is gelijktijdig behandeld met de zaak geregistreerd onder het nummer HAA 16/5371. Eiser is verschenen, bijgestaan door zijn gemachtigde. Verweerder is vertegenwoordigd door zijn gemachtigden.

Overwegingen

1.1 Eiser exploiteert, aanvankelijk samen met zijn broer en vanaf 2013 zelfstandig, een melkrundveehouderij met een biovergistingsinstallatie.

1.2 Bij besluit van 6 december 2005 heeft verweerder aan de Maatschap [maatschap] een milieuvergunning verleend voor het veranderen van de inrichting of de werking daarvan aan de [adres] .

In de aanvraag die ten grondslag heeft gelegen aan dit besluit en die daarvan onderdeel uitmaakt is, voor zover van belang, het volgende vermeld:

Wat is de capaciteit van de *meststoffen* die per jaar worden vergist?

Hoeveelheid mest afkomstig van binnen de eigen inrichting bedraagt 5000 m3;

Hoeveelheid mest afkomstig van buiten de eigen inrichting bedraagt 1000 m3.

Wat is de capaciteit van de *organische reststromen* die per jaar vergist wordt? (aangegeven in m3 per jaar)

Hoeveelheid organische reststromen afkomstig van binnen de eigen inrichting bedraagt 3000 m3;

Hoeveelheid organische reststromen afkomstig van buiten de eigen inrichting bedraagt 6000 m3.

1.3 Ten behoeve van de inrichting is vervolgens nog een veranderingsvergunning verleend bij besluit van 5 januari 2007 en is een 8.19 Wet milieubeheer-melding geaccepteerd op 9 april 2009.

1.4 Bij besluit van 24 april 2014 heeft verweerder de voorschriften behorende bij de eerder op 6 december 2005 en 5 januari 2007 aan de maatschap verleende milieuvergunningen ingetrokken en deze ambtshalve gewijzigd. Aan de vergunning van 6 december 2005 zijn, voor zover van belang, onder het kopje 6.5 Opslag biomassa afkomstig van werkzaamheden buiten de inrichting, bij het besluit van 24 april 2014 de volgende (nieuwe) voorschriften verbonden:

6.5.5 Binnen de inrichting is een vergistingscapaciteit toegestaan van:

5.000 m3 mest afkomstig van binnen de eigen inrichting;

1.000 m3 mest afkomstig van buiten de eigen inrichting;

3.000 m3 co-substraten (biomassa) van binnen de eigen inrichting;

6.000 m3 co-substraten (biomassa) van buiten de eigen inrichting.

6.5.6 Het te vergisten mengsel moet in hoofdzaak bestaan uit dierlijke mest waaraan uitsluitend één of meer van de producten van de positieve lijst (lees volgens de rechtbank: zijn toegevoegd).

1.5 Verweerder heeft geconstateerd dat voorschrift 6.5.5 in 2013 en 2014 is overtreden. Uit gegevens van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit die eiser heeft ingediend, is gebleken dat de vergunde maximale jaarlijkse vergistingscapaciteit voor mest afkomstig van buiten de inrichting in 2013 met 1390 m3 en in 2014 met 2163 m3 is overschreden. Voorts is gebleken dat de vergunde maximale jaarlijkse vergistingscapaciteit voor co-substraten afkomstig van buiten de inrichting in 2013 met 3265 m3 en in 2014 met 5000 m3 is overschreden.

Daarnaast heeft verweerder geconstateerd dat voorschrift 6.5.6 is overtreden. Gebleken is dat het te vergisten mengsel niet in hoofdzaak uit dierlijke mest bestaat.

Verweerder heeft naar aanleiding van deze bevindingen het primaire besluit genomen.

2. Bij het bestreden besluit heeft verweerder gewijzigde lasten aan eiser opgelegd. Verweerder heeft de lasten inzake voorschrift 6.5.5 opgelegd met als doel om herhaling van (over de jaren 2013 en 2014 reeds geconstateerde) overtredingen van dat voorschrift te voorkomen. De last inzake voorschrift 6.5.6 heeft verweerder opgelegd met als doel de overtreding van dat voorschrift te beëindigen en beëindigd te houden.

Verweerder heeft eiser lasten opgelegd van:

a. eenmalig een bedrag van 20.000,00 in geval voorschrift 6.5.5 wordt overtreden, inhoudende het overschrijden van de grenswaarde (1000 m3) voor de jaarlijkse vergistingscapaciteit van mest die van buiten de inrichting afkomstig is met een maximum van 20.000,00;

b. eenmalig een bedrag van 20.000,00 in geval voorschrift 6.5.5 wordt overtreden, inhoudende het overschrijden van de grenswaarde (6000 m3) voor de jaarlijkse vergistingscapaciteit van co-substraten die van buiten de inrichting afkomstig zijn met een maximum van 20.000,00;

c. eenmalig een bedrag van 20.000,00 in geval voorschrift 6.5.6 wordt overtreden, inhoudende dat het te vergisten mengsel niet hoofdzaak bestaat uit dierlijke mest, met een maximum van 20.000,00.

3. Met betrekking tot voorschrift 6.5.5 heeft eiser eerst ter zitting gesteld dat een deel van het volume van de mest dat afkomstig is van buiten de inrichting niet kan worden aangemerkt als mest, maar digestaat betreft. Eiser heeft diens stelling evenwel niet aan de hand van objectieve, concrete en verifieerbare gegevens onderbouwd. De rechtbank gaat om die reden aan eisers stelling voorbij.

Met betrekking tot voorschrift 6.5.6 heeft eiser niet betwist dat sprake is van een overtreding.

Gelet op het voorgaande gaat de rechtbank ervan uit dat met betrekking tot de voorschriften 6.5.5 en 6.5.6 sprake is geweest onderscheidenlijk sprake is van een overtreding, zodat verweerder ter zake bevoegd is handhavend op te treden.

4. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. 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.

5.1 Eiser betoogt dat verweerder had moeten afzien van handhavend optreden.

Volgens eiser kan niet worden gesteld dat concreet zicht op legalisatie ontbreekt. Verweerder is ermee bekend dat eiser, na een eerdere aanvraag om omgevingsvergunning voor de activiteit milieu op verzoek van verweerder te hebben ingetrokken, een nieuwe aanvraag zal indienen teneinde de door

hem gewenste hoeveelheid co-substraten en mest toegestaan te krijgen. Verweerder heeft eiser in dat verband gevraagd een toekomstvisie in te dienen. Eiser heeft een adviesbureau direct opdracht gegeven een visie op te stellen. Deze visie is inmiddels opgesteld en zal met verweerder worden besproken.

Daarnaast is handhavend optreden volgens eiser zodanig onevenredig in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat ervan behoort te worden afgezien. Het is niet evenredig dat verweerder geen rekening heeft gehouden met de feitelijke situatie en de inspanningen die eiser zich heeft getroost om de vereiste toestemming te krijgen en de gevolgen die handhaving heeft voor het verantwoord continueren van de biovergistingsinstallatie. Jaarlijks is het op basis van de verleende vergunningen toegestaan 15.000 m³ product te vergisten. Eiser heeft zich altijd aan die toegestane hoeveelheid gehouden. Die hoeveelheid is ook nodig voor het continueren van het biologische proces. Eiser is bovendien verplicht deze hoeveelheid te vergisten vanwege afspraken die daarover zijn gemaakt met de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Verweerder heeft daar ten onrechte geen rekening mee gehouden. Daarbij komt dat het vergisten van mest en co-substraten van derden niet leidt tot een voor het milieu onaanvaardbare situatie. Verder had verweerder niet mogen voorbijgaan aan de problemen die jarenlang hebben bestaan tussen eiser en diens broer en de omstandigheid dat deze voorliggende situatie uniek is zodat deze op geen enkele wijze tot onwenselijke precedentes zal leiden. Ten slotte steunt de overheid met veel geld het opwekken van groene energie. Eiser heeft daarvoor een biovergistingsinstallatie gebouwd welke hij probeert optimaal te laten renderen.

5.2 Verweerder stelt zich in het verweerschrift op het standpunt dat geen sprake is van concreet zicht op legalisatie.

Daarnaast bestaat er volgens verweerder geen grond voor het oordeel dat handhaving in dit geval als onevenredig is te kwalificeren. De vergunde hoeveelheden uit voorschrift 6.5.5 en de eis uit voorschrift 6.5.6 heeft eiser zelf bepaald en aangevraagd in 2005. De eisen uit deze voorschriften zijn richting- en maatgevend voor het verkrijgen van subsidie van de RVO. De voorschriften zijn in zowel 2013 als 2014 al overtreden, zodat sprake is van een meer continu karakter van overtreden. De overtreding bestaande uit het verhogen van de vergistingscapaciteit betekent een verslechtering van het milieu wat betreft het aantal vervoersbewegingen, maar ook voor de componenten geluid en geur. De afgelopen jaren zijn bij verweerder regelmatig klachten ingediend door omwonenden wegens geur- en geluidsoverlast vanwege de inrichting. Volgens verweerder is geen sprake van een (tijdelijke) overmachtsituatie. Uit controles is verscheidene keren gebleken en op fotos is vastgelegd dat meer dan voldoende mest binnen de inrichting aanwezig was onder de veestal. Deze mest werd niet, maar had wel moeten worden toegepast in de mestvergister. Handhavend optreden is volgens verweerder niet onevenredig indien de overtreder omstandigheden aanvoert die voor zijn rekening en risico komen.

5.3.1 Voor de beantwoording van de vraag of concreet zicht bestaat op legalisatie is het moment van de beslissing op bezwaar beslissend. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, zie bijvoorbeeld de uitspraak van 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2523, is voor concreet zicht op legalisatie niet vereist dat reeds volledig inzicht bestaat in de van de aangevraagde inrichting te duchten milieugevolgen en de ter beperking van deze gevolgen aan een eventueel te verlenen vergunning te verbinden voorschriften. Vereist is in de regel dat een vergunningaanvraag strekkende tot legalisatie van de illegale situatie is ingediend die volgens het bevoegd gezag voldoende gegevens bevat voor een goede beoordeling van de gevolgen van de inrichting voor het milieu en dat het bevoegd gezag geen beletselen ziet voor verlening van de gevraagde vergunning.

5.3.2 Ter zitting is komen vast te staan dat ten tijde van het bestreden besluit geen vergunningaanvraag strekkende tot legalisatie van de illegale situatie bij verweerder was ingediend door eiser. Reeds hierom was er ten tijde van het bestreden besluit geen concreet zicht op legalisatie.

De rechtbank ziet verder in hetgeen eiser heeft aangevoerd geen grond voor het oordeel dat handhaving in dit geval onevenredig is. De rechtbank kan zich vinden in de uiteenzetting van verweerder zoals weergegeven onder 5.2. In aanvulling daarop overweegt de rechtbank dat voor de beoordeling van het bestreden besluit niet van belang is dat eiser zich naar zijn zeggen heeft gehouden aan het voorschrift in de verleende vergunningen dat het is toegestaan in zijn totaliteit 15.000 m³ product te vergisten. Verweerder heeft namelijk niet gehandhaafd op overschrijding van de maximale totale vergistingscapaciteit, maar op de maximale afzonderlijke vergistingscapaciteiten als genoemd in voorschrift 6.5.5 en op de samenstelling van het te vergisten mengsel als bedoeld in voorschrift 6.5.6.

5.5 De beroepsgrond slaagt niet.

6. Het beroep is ongegrond.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. D.M. de Feijter, voorzitter, mr. W.J.A.M. van Brussel en mr. S.M. van Velsen, leden, in aanwezigheid van mr. W.I.K. Baart, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 12 december 2017.

de 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 hogerberechtsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening.