

# ECLI:NL:RVS:2014:942

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	19-03-2014
Datum publicatie	19-03-2014
Zaaknummer	201303868/1/R4
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 4 oktober 2012 heeft het college het verzoek van onder meer V.O.F. Echten om toepassing van bestuurlijke handhavingsmaatregelen inzake Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. te Gasselte afgewezen.
Wetsverwijzingen	Ontgrondingenwet Ontgrondingenwet 3 Algemene wet bestuursrecht Algemene wet bestuursrecht 8:69a
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Milieurecht Totaal 2014/2726 NJB 2014/825 Omgevingsvergunning in de praktijk 2014/1992 ABkort 2014/145 BR 2014/90 met annotatie van H.J. Breeman, R.J.G. Bäcker JB 2014/106 JBO 2014/63 met annotatie van D. van der Meijden JBO 2014/64 met annotatie van D. van der Meijden JOM 2014/307 JM 2014/53 met annotatie van H.S. de Vries JOM 2014/513 OGR-Updates.nl 2014-0086

## Uitspraak

201303868/1/R4.

Datum uitspraak: 19 maart 2014

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de vennootschap onder firma V.O.F. Zandexploitatie maatschappij Echten, gevestigd te Den Ham, gemeente Twenterand, en haar vennoten, de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid [vennoot A], gevestigd te Den Ham, gemeente Twenterand, en Zandwinning Noord Nederland B.V., gevestigd te Soesterberg, gemeente Soest, (hierna tezamen en in enkelvoud: V.O.F. Echten),  
appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Drenthe,  
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 4 oktober 2012 heeft het college het verzoek van onder meer V.O.F. Echten om toepassing van bestuurlijke handhavingsmaatregelen inzake Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. te Gasselte afgewezen.

Bij besluit van 20 maart 2013, verzonden op 21 maart 2013, heeft het college, voor zover thans van belang, het door V.O.F. Echten hiertegen gemaakte bezwaar ten aanzien van de afwerking van de winplas gegrond verklaard en voor het overige ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft V.O.F. Echten beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. en V.O.F. Echten hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 november 2013, waar V.O.F. Echten, vertegenwoordigd door mr. drs. I.E. Nauta, advocaat te Enschede, [gemachtigden], en het college, vertegenwoordigd door mr. drs. M.S. Beerten, P.J. Graveland en ir. H. Hidding, zijn verschenen.

Voorts is Zandzuigbedrijf Gasselte B.V., vertegenwoordigd door mr. M.B.W. Litjens, advocaat te Assen, als partij gehoord.

#### Overwegingen

1. Op 15 augustus 1989 heeft het college aan Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. een vergunning op grond van de Ontgrondingenwet verleend voor het ontgronden van een terrein in het Gasselterveld (hierna: de oude winplas). Deze vergunning is bij besluit van 12 oktober 1999 verlengd en bij besluit van 2 juni 2004 gewijzigd. De vergunning is per 1 januari 2010 geëxpireerd.

Op 28 augustus 2007 heeft het college aan Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. vergunning verleend voor het ontgronden van een ander terrein in het Gasselterveld (hierna: de nieuwe winplas). Deze vergunning is per 1 januari 2013 geëxpireerd.

Het college heeft bij besluit van 21 juni 1994 aan Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. een vergunning op grond van de Wet milieubeheer verleend voor de zandwinning met klasseerinrichting. Bij besluit van 31 augustus 2009 heeft het college een melding op grond van de Wet milieubeheer geaccepteerd voor het onderwaterdepot. Op 14 april 2010 heeft het college een melding geaccepteerd voor het vergroten van de opslagcapaciteit van het onderwaterdepot. Op 5 november 2012 is een omgevingsvergunning voor het vergroten van het onderwaterdepot verleend. De vergunde ontgrondingen betreffen de winning van zand dat geschikt is voor gebruik als beton- en metselzand. De zandwinning uit de oude winplas is beëindigd. In de oude winplas bevindt zich nog een onderwaterdepot, waarin zand aanwezig is dat is gewonnen uit de nieuwe winplas.

2. V.O.F. Echten verricht zandwinningsactiviteiten op een locatie aan de Traandijk te Echten, gemeente De Wolden. Bij het bestreden besluit heeft het college de weigering om door V.O.F. Echten gevraagde handhavingsmaatregelen te treffen jegens Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. gehandhaafd. V.O.F. Echten had het college - voor zover thans van belang - verzocht op te treden ter zake van overtreding van artikel A.1 van de vergunning voor de oude winplas van 15 augustus 1989, overtreding van artikel A.14 van de vergunning voor de nieuwe winplas van 28 augustus 2007 en het zonder vergunning winnen van zand uit het onderwaterdepot in de oude winplas.

#### Belanghebbende

3. Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. voert aan dat V.O.F. Echten geen belanghebbende is.

3.1. Ingevolge artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Ingevolge artikel 8:1 kan een belanghebbende tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter.

3.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer de uitspraak van 28 maart 2012 in zaak nr. 201108514/1/R2; [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl)), is degene wiens concurrentiebelang rechtstreeks is betrokken bij een besluit belanghebbende. Daarvoor is van belang of V.O.F. Echten in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied werkzaam is als Zandzuigbedrijf Gasselte B.V.

De ontgrondingsvergunningen van Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. en V.O.F. Echten omvatten onder meer de winning van beton- en metselzand. Op beide zandwinlocaties is of wordt beton- en metselzand geproduceerd dat als zodanig is of wordt verkocht. Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. heeft erkend dat door V.O.F. Echten althans in enige mate beton- en metselzand wordt gewonnen. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. en V.O.F. Echten in hetzelfde marktsegment werkzaam zijn.

Volgens het college van gedeputeerde staten strekt het verzorgingsgebied van een zandwinlocatie waar beton- en metselzand wordt gewonnen zich doorgaans uit tot een afstand van 35 tot 50 km van de zandwinning. Uitgaande van deze afstanden overlappen de verzorgingsgebieden van Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. en V.O.F. Echten elkaar in ieder geval deels. Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. heeft niet aannemelijk gemaakt dat het vorenstaande onjuist is. Tegen deze achtergrond is het niet uitgesloten dat Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. en V.O.F. Echten in hetzelfde verzorgingsgebied werkzaam zijn. Dat sprake zou zijn van onderscheiden afnemers van beide zandwinlocaties, zoals Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. stelt, maakt dit niet anders.

Gelet op het voorgaande moet naar het oordeel van de Afdeling V.O.F. Echten als belanghebbende worden aangemerkt bij het besluit van 20 maart 2013.

Het betoog faalt.

Procesbelang

4. Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. betoogt dat V.O.F. Echten geen procesbelang heeft, omdat de vergunningen voor de oude en de nieuwe winplas zijn vervallen, de zandwinning in het Gasselterveld is beëindigd en de verkoop van beton- en metselzand is gestaakt.

4.1. Voor zover het bestreden besluit ziet op de gestelde overtreding van artikel A.1 van de vergunning voor de oude winplas van 15 augustus 1989 stelt de Afdeling vast dat V.O.F. Echten belang heeft bij een inhoudelijke beoordeling van het beroep, omdat ter zitting is vastgesteld dat deze winplas nog niet is afgewerkt zoals in artikel A.1 voorgeschreven.

Wat betreft de geweigerde handhaving ten aanzien van de gestelde overtreding van artikel A.14 van de vergunning voor de nieuwe winplas van 28 augustus 2007 acht de Afdeling tot op zekere hoogte aannemelijk gemaakt dat V.O.F. Echten schade heeft geleden doordat te veel zand is gewonnen. Gelet hierop heeft zij belang bij een uitspraak op het beroep daartegen.

V.O.F. Echten heeft ten slotte tevens belang bij een uitspraak ten aanzien van de weigering te handhaven ten aanzien van het zonder vergunning winnen van zand uit het onderwaterdepot in de oude winplas, nu niet uitgesloten is dat de activiteiten hervat worden.

Overtreding van artikel A1 van de vergunning voor de oude winplas van 15 augustus 1989

5. V.O.F. Echten voert aan dat het feit dat de vergunning voor de oude winplas van 15 augustus 1989 is verlopen, niet betekent dat niet kan worden gehandhaafd als niet is voldaan aan de in de vergunning opgenomen voorschriften. Zij betoogt dat in ieder geval artikel A.1 van deze vergunning werd overtreden. De verwijzing naar de uitspraak van 2 februari 2011 in zaak nr. 201006728/1/M1 gaat niet op, aldus V.O.F. Echten.

5.1. Het college stelt dat artikel A.1 niet meer kan worden gehandhaafd omdat het artikel met de vergunning is vervallen.

5.2. Ingevolge artikel A.1 van de vergunning van 15 augustus 1989 is de vergunning geldig tot 1 januari 2010, voor welke datum alle bij deze vergunning voorgeschreven of krachtens deze vergunning uit te voeren werken of werkzaamheden dienen te zijn voltooid. Indien op een gedeelte van het ontgrondingsterrein de winning van de specie is beëindigd behoort de afwerking van dit gedeelte ten spoedigste plaats te vinden overeenkomstig de daaromtrent gestelde voorwaarden.

5.3. De vergunning van 15 augustus 1989 is op 1 januari 2010 geëxpireerd. Gelet op de aard van de verplichting tot afwerking is de Afdeling van oordeel dat niet ook de voorschriften over de afwerking van de oude winplas met ingang van die datum zijn vervallen.

Niet in geschil is dat de oude winplas ten tijde van het nemen van het bestreden besluit niet was afgewerkt. Daarom kan ervan worden uitgegaan dat de afwerking van de oude winplas op het tijdstip van het vervallen van de vergunning niet was voltooid en artikel A.1 van de vergunning van 15 augustus 1989 werd overtreden. Het college had terzake handhavend kunnen en moeten optreden.

5.4. Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. betoogt dat de beroepsgrond niet kan leiden tot vernietiging van het bestreden besluit. Daartoe voert zij aan dat de in artikel A.1 van de vergunning van 15 augustus 1989 opgenomen norm niet strekt ter bescherming van concurrenten.

5.5. Ingevolge artikel 8:69a van de Awb vernietigt de bestuursrechter een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

5.6. Artikel A.1 strekt tot een tijdige afwerking van het ontgrondingsterrein na beëindiging van de winning van de specie. Hiermee zijn ruimtelijke belangen gediend. V.O.F. Echten vreest concurrentie van Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. Artikel A.1 strekt kennelijk niet tot bescherming van het concurrentiebelang waarvoor V.O.F. Echten in deze procedure bescherming zoekt. Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. beroept zich in dit verband terecht erop dat het beroep van V.O.F. Echten in zoverre niet kan leiden tot vernietiging van het besluit op bezwaar.

Overtreding van artikel A.14 van de vergunning voor de nieuwe winplas van 28 augustus 2007

6. V.O.F. Echten stelt dat Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. artikel A.14 heeft overtreden. Daartoe voert zij aan dat het college niet heeft gecontroleerd en gehandhaafd op basis van het aantal gewonnen kubieke meter vast zand, maar op basis van het geproduceerd aantal kubieke meter beton- en metselzand.

6.1. Het college stelt zich op het standpunt dat artikel A.14 betrekking heeft op (vast) zand, dat geschikt is voor gebruik als beton- en metselzand. Volgens het college is feitelijk sprake van een winning van een mengsel van ophoogzand en beton- en metselzand en is de hoeveelheid van 210.000 m<sup>3</sup> destijds gerelateerd aan de in Zuidwest-Drenthe bestaande behoefte aan beton- en metselzand.

6.2. Ingevolge artikel A.14 mag vanaf het tijdstip dat ter plaatse beton- en metselzand wordt gewonnen, per kalenderjaar niet meer dan 210.000 m<sup>3</sup> (vast) zand, dat geschikt is voor gebruik als beton- en metselzand, worden gewonnen.

6.3. De Afdeling ziet in hetgeen V.O.F. Echten heeft aangevoerd geen grond om te twijfelen aan de juistheid van het standpunt van het college dat de hoeveelheid van 210.000 m<sup>3</sup> in artikel A.14 slechts betrekking heeft op zand dat geschikt is voor gebruik als beton- en metselzand. Deze beroepsgrond slaagt niet.

7. V.O.F Echten stelt dat niet is komen vast te staan dat niet meer beton- en metselzand is geproduceerd dan ingevolge artikel A.14 is toegestaan. Daartoe voert zij aan dat noch uit de afzetgegevens noch uit de omvang van het onderwaterdepot valt af te leiden hoeveel kubieke meter vast zand is gewonnen.

7.1. Het college stelt dat uit de afzetgegevens van Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. niet blijkt dat meer beton- en metselzand is gewonnen dan was toegestaan. Het college beschikte daarnaast over de nulmeting en een aantal andere, jaarlijkse, volumemetingen van de nieuwe winplas aan de hand waarvan de gewonnen hoeveelheden zand per jaar konden worden bepaald. In 2012 is een aantal volumemetingen verricht, teneinde te kunnen bepalen of de vergunde hoeveelheid zou worden overschreden. Sinds de nulmeting van 10 juli 2009 was op 25 oktober 2012 2.406.000 m<sup>3</sup> zand gewonnen. Dat is ruim 600.000 m<sup>3</sup> per jaar. Voor de berekening van het beton- en metselzand en ophoogzand is een verhouding van 1:2 tussen beton- en metselzand en ophoogzand gehanteerd. Gelet hierop moet om 210.000 m<sup>3</sup> beton- en metselzand (vast) te winnen feitelijk 630.000 m<sup>3</sup> (vast) zand te worden gewonnen. Het college stelt dat volgens door hem uitgevoerde metingen in het onderwaterdepot op 20 september 2012 549.000 m<sup>3</sup> (vast) zand was gewonnen.

7.2. De Afdeling ziet in hetgeen V.O.F. Echten heeft aangevoerd geen aanleiding te twifelen aan de juistheid van de metingen van het college en de gehanteerde verhouding 1:2 tussen beton- en metselzand enerzijds en ophoogzand anderzijds. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college zich gelet hierop in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat niet meer zand is gewonnen dan ingevolge artikel A.14 is toegestaan. Deze beroepsgrond slaagt niet.

7.3. Gelet op het vorenstaande komt de Afdeling in verband met de gestelde overtreding van artikel A.14. niet toe aan bespreking van het beroep van Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. op de toepasselijkheid van het relativiteitsvereiste

Zonder vergunning winnen van zand uit het onderwaterdepot

8. V.O.F. Echten betoogt dat voor het leeghalen van het onderwaterdepot in de oude winplas een vergunning op grond van de Ontgrondingenwet vereist is. Daartoe voert zij aan dat het zand dat uit de nieuwe winplas in de oude winplas is overgepompt één geheel is gaan vormen met de bodem van de oude winplas, zodat het leeghalen van het onderwaterdepot ertoe leidt dat de bodem van de oude winplas wordt verlaagd. Volgens haar heeft het college niet gecontroleerd of ook zand van de bodem is opgezogen uit het onderwaterdepot, aldus V.O.F. Echten. Volgens V.O.F. Echten wordt dit zand ten onrechte op de markt gebracht.

8.1. Het college stelt zich op het standpunt dat winning van zand uit het zanddepot geen vergunningplichtige activiteit is omdat het gaat om zand dat al eerder op basis van een vergunningplichtige activiteit op grond van de Ontgrondingenwet is gewonnen. Volgens het college wordt gecontroleerd of de bodem van de oude winplas intact blijft. Het college merkt daarbij op dat de dichtheid van het gewonnen zand anders is dan dat van de ondergrond: het gewonnen zand wordt los gestort, terwijl de bodem belast is geweest met landijs van honderden meters dik. Het college stelt voorts dat het onderwaterdepot van bovenaf wordt geleegd en jaarlijks wordt ingemeten.

8.2. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Ontgrondingenwet is het verboden, behoudens het bepaalde in de artikelen 12 en 31, zonder vergunning te ontgronden dan wel als eigenaar, erfpachter, vruchtgebruiker, opstalhouder, beklemede meier of gebruiker van enige onroerende zaak toe te laten dat aldaar zonder vergunning ontgroning plaats heeft.

De Ontgrondingenwet bevat geen definitie van het begrip "ontgroning". Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Ontgrondingenwet (TK 1960-1961, 6338, nr. 3) blijkt dat onder het begrip ontgroning moet worden verstaan alle werkzaamheden aan of in de hoogteligging van een terrein of waarbij de bodem van een water wordt verlaagd.

Uit de uitspraak van de Afdeling van 2 januari 2002 in zaak nr. 200100381/1 (AB 2002, 233), volgt dat bij een onderwaterdepot zoals het onderhavige voor de beantwoording van de vraag of het ruimen van het depot een ontgroning is, van belang is of het ter plaatse in depot gezette materiaal inmiddels één geheel is gaan vormen met de bodem van de winplas. Bij de bepaling of dat het geval is, komt blijkens die uitspraak onder meer betekenis toe aan de vraag of het depot in verband met de samenstelling daarvan is te onderscheiden van de waterbodem.

8.3. De Afdeling ziet geen aanleiding voor twijfel aan de juistheid van het standpunt van het college dat het depot is gevuld met los gestort, in water bezonken zand en het niet aannemelijk is dat dit materiaal één geheel is gaan vormen met de waterbodem van de oude winplas. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het verwijderen van zand uit het onderwaterdepot in de oude winplas geen ontgroning is en dat daarvoor derhalve geen vergunning op grond van de Ontgrondingenwet is vereist. Voor zover V.O.F. Echten stelt dat het in strijd met de bedoeling van het college is dat na 1 januari 2013 nog zand uit het onderwaterdepot op de markt wordt gebracht, wordt aangetekend dat, zoals het college naar voren heeft gebracht, in de vergunning geen voorschriften zijn opgenomen waarin is geregeld wanneer het zand op de markt mag worden gebracht. Deze beroepsgrond slaagt niet. De Afdeling komt in zoverre niet toe aan bespreking van het beroep van Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. op de toepasselijkheid van het relativiteitsvereiste.

Conclusie

9. Het beroep is ongegrond.

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. J.G.C. Wiebenga en mr. J. Hoekstra, leden, in tegenwoordigheid van mr. A. Bijleveld, ambtenaar van staat.

w.g. Van Diepenbeek w.g. Bijleveld  
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 19 maart 2014

433.