

LJN-nummer: AG1703 Zaaknr: 200201903/1

Bron: Raad van State 's-Gravenhage

Datum uitspraak: 18-06-2003

Datum publicatie: 18-06-2003

Soort zaak: bestuursrecht - bestuursrecht overig

Soort procedure: eerste aanleg - meervoudig

200201903/1.

Datum uitspraak: 18 juni 2003.

AFDELING**BESTUURSRECHTSPRAAK**

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], gevestigd te [plaats,

en

het college van burgemeester en wethouders van Reimerswaal,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 10 september 2001, kenmerk wmb08312.doc, heeft verweerder aan appellant een preventieve last onder dwangsom opgelegd. De dwangsom is vastgesteld op f 1.500,00/€ 680,67 per keer dat zonder een krachtens de Wet milieubeheer daartoe verleende vergunning inname van tarragrond en/of ontwatering van dergelijke tarragrond zal plaatsvinden op het terrein van de inrichting, gelegen op het perceel [locatie] te [plaats]. De dwangsom is opgelegd voor een periode van zes maanden. Het maximum waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd is vastgesteld op f 140.000,00/€ 63.529,23.

Bij besluiten van 1 maart 2002, kenmerken rs020016 en rs020017, verzonden op 4 maart 2002, heeft verweerder het hiertegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard, het besluit van 10 september 2001 herroepen en daarvoor in de plaats een preventieve last onder dwangsom voor opnieuw een periode van zes maanden opgelegd.

Tegen deze besluiten heeft appellant bij brief van 4 april 2002, bij de Raad van State ingekomen op 5 april 2002, beroep ingesteld.

Bij brief van 17 mei 2002 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellant. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 maart 2003, waar appellant in persoon en vertegenwoordigd door mr. J. Wouters, advocaat te Middelburg, en verweerder, vertegenwoordigd door ing. A.C. Cuperus, ambtenaar van de gemeente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Appellant voert aan dat verweerder niet bevoegd is tot het toepassen van bestuurlijke handhavingsmiddelen, maar dat het college van gedeputeerde staten hiertoe bevoegd is. Volgens hem moet de tarragrond niet als afvalstof worden aangemerkt, maar als grondstof. In dit verband stelt hij het volgende. De tarragrond is afkomstig van de akkers van appellant waarop aardappelen zijn geteeld. De aardappelen worden afgevoerd naar een fritesfabriek waar ze worden ontdaan van de aanhangende grond. De grond

wordt daarna weer door appellant in ontvangst genomen en op zijn landbouwgrond verspreid. In natte perioden wordt deze tijdelijk opgeslagen en zonodig van overtollig hemelwater ontdaan, alvorens te worden verspreid over de landbouwgrond. Appellant stelt dat de tarragrond geen enkele bewerking in deze cyclus ondergaat en moet worden aangemerkt als schone grond in de zin van het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming. Van "ontwateren" in de zin van categorie 28.4, aanhef en onder c, 1°, van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer is volgens hem geen sprake.

2.1.1. Verweerder stelt dat appellant van een leverancier zowel droge en natte tarragrond als stenen in ontvangst neemt. Bij een controle is gebleken dat in de droge tarragrond aardappelresten voorkomen, zodat geen sprake is van schone grond, aldus verweerder. Bij het ontwateren van de natte tarragrond zal volgens verweerder niet alleen het overtollige hemelwater worden verwijderd, maar zal tevens de natte fractie van de tarragrond worden afgevoerd. Het mengsel van droge en natte tarragrond en stenen dient zijns inziens te worden aangemerkt als afvalstof. Verweerder stelt zich op het standpunt dat de tarragrond dient te worden aangemerkt als een bedrijfsafvalstof, en dat de handelingen daarmee activiteiten betreffen in de zin van categorie 28.4, aanhef en onder c, 1°, en categorie 28.6, aanhef en onder b, van Bijlage I bij het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer. Voor deze activiteiten dient volgens hem een vergunning te worden aangevraagd, waarvoor het college van gedeputeerde staten bevoegd gezag is. Volgens verweerder neemt dit niet weg dat hij (eveneens) bevoegd was tot het toepassen van bestuurlijke handhavingsmiddelen, omdat appellant tot het moment van indiening van een aanvraag om een milieuvergunning, is gehouden aan de bepalingen van het Besluit.

2.1.2. Ingevolge artikel 18.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer, zoals dat luidde ten tijde van het nemen van de bestreden besluiten, heeft het bestuursorgaan dat bevoegd is een vergunning krachtens artikel 8.1 voor een inrichting te verlenen, dan wel ingevolge artikel 8.41, tweede lid, onder a, het orgaan is waaraan de melding wordt gericht, tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de op grond van de betrokken wetten voor degene die de inrichting drijft, geldende voorschriften.

Ingevolge artikel 8.41, eerste lid wordt bij algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 8.40 de verplichting opgelegd tot het melden van het oprichten of het veranderen van een inrichting waarop de maatregel betrekking heeft, dan wel van het veranderen van de werking daarvan. Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder a, wordt bij de maatregel aangegeven het bestuursorgaan waaraan de melding wordt gericht.

Het Besluit akkerbouwbedrijven milieubeheer (hierna: het Besluit) is een algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 8.40 van de Wet milieubeheer. Ingevolge artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, wordt onder een akkerbouwbedrijf met open grondsteelt verstaan een inrichting die tot een krachtens artikel 1.1, derde lid, van de Wet milieubeheer aangewezen categorie behoort en die deel uitmaakt van een bedrijf dat uitsluitend of in hoofdzaak is bestemd voor het verbouwen van akkerbouwproducten op of in de open grond, mits aan een aantal vereisten wordt voldaan. Ingevolge artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van het Besluit wordt onder het bevoegd gezag verstaan: het bestuursorgaan dat bevoegd is of zou zijn een vergunning krachtens artikel 8.1 van de Wet milieubeheer voor de betrokken inrichting te verlenen.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, van het Besluit meldt degene die voornemens is een akkerbouw- of tuinbouwbedrijf met open grondsteelt op te richten dit ten minste vier weken voor het oprichten aan het bevoegd gezag en de inspecteur.

Ingevolge artikel 8.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer zijn burgemeester en wethouders van de gemeente waarin de inrichting geheel of in hoofdzaak zal zijn of is

gelegen, bevoegd te beslissen op de aanvraag om een vergunning, behoudens in gevallen als bedoeld in het tweede, het derde en het vierde lid. Ingevolge het tweede lid kan bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat ten aanzien van daarbij aangewezen categorieën van inrichtingen gedeputeerde staten van de provincie waarin de inrichting geheel of in hoofdzaak zal zijn of is gelegen, of Onze Minister bevoegd zijn te beslissen op de aanvraag om een vergunning. Bij het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (hierna: het Ivb) is aan deze bepaling uitvoering gegeven.

2.1.3. Niet is gebleken dat de inrichting niet valt onder het bepaalde in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van het Besluit, zoals dat luidde ten tijde van het nemen van de bestreden besluiten. Bij het beantwoorden van de vraag of de inrichting in hoofdzaak bestemd is voor het verbouwen van akkerbouwproducten op of in de open grond kan een aanwijzing zijn of de nevenactiviteiten, de litigieuze activiteiten met tarragrond, een zodanige omvang hebben dat deze, als afzonderlijke activiteiten beschouwd, zouden hebben te gelden als inrichting in de zin van artikel 1.1, eerste en vierde lid, van de Wet milieubeheer. In het onderhavige geval overheersen echter de activiteiten die betrekking hebben op het verbouwen van akkerbouwproducten op of in de open grond, gelet op hun aard en omvang, zodanig dat de inrichting reeds daarom geacht moet worden daarvoor in hoofdzaak bestemd te zijn. De Afdeling stelt verder vast dat het innemen van en onttrekken van water aan tarragrond binnen de inrichting niet met zich brengt dat het Besluit ingevolge artikel 1, tweede tot en met het zevende lid, van het Besluit niet van toepassing is. Gelet hierop is het Besluit op de inrichting van toepassing.

Gelet op het bepaalde in de artikelen 8.2, eerste lid en 18.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer, alsmede artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b en artikel 3, eerste lid, van het Besluit, moet onder bevoegd gezag dat tot taak heeft zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving worden verstaan het bestuursorgaan dat bevoegd is of zou zijn om een milieuvergunning te verlenen. De Afdeling overweegt dat in eerste instantie voor een inrichting waarop het Besluit betrekking heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin deze inrichting is gelegen het bevoegd gezag is, tenzij binnen de inrichting activiteiten worden verricht die vallen onder een van de in het Ivb genoemde categorieën waarvoor het college van gedeputeerde staten is aangewezen als het bevoegd gezag.

In de door verweerder aan de bestreden besluiten ten grondslag gelegde categorieën 28.4, aanhef en onder c, 1°, en 28.6, aanhef en onder b, van Bijlage I bij het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer, is het college van gedeputeerde staten aangewezen als het bevoegd gezag om een milieuvergunning te verlenen. Daargelaten het antwoord op de vraag naar de toepasselijkheid van de door verweerder genoemde categorieën, overweegt de Afdeling dat deze categorieën in samenhang met het bepaalde in de artikelen 8.2, eerste lid en 18.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer, alsmede artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b en artikel 3, eerste lid, van het Besluit, met zich brengen dat het college van gedeputeerde staten is aangewezen als het bevoegd gezag tot het toepassen van bestuurlijke handhavingsmiddelen, en niet verweerder. Verweerder kon zijn bevoegdheid tot handhaving dan ook niet daarop baseren.

Het betoog van verweerder dat hij naast het college van gedeputeerde staten bevoegd was tot het toepassen van bestuurlijke handhavingsmiddelen, omdat appellant tot het moment van indiening van een aanvraag om een milieuvergunning bij het college van gedeputeerde staten is gehouden aan de bepalingen van het Besluit gevolg te geven en hij een activiteit verricht die buiten de toegestane activiteiten van het Besluit vallen, kan niet slagen. Daartoe overweegt de Afdeling allereerst dat, gelet op het bepaalde in artikel 18.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer, de taak zorg te dragen voor de bestuurlijke handhaving is toegekend aan één bestuursorgaan. Het door verweerder gehanteerde uitgangspunt dat hij het tot bestuurlijke handhaving bevoegde

bestuursorgaan is tot het moment dat een aanvraag om een milieuvergunning is ingediend, vindt geen steun in het recht. Gelet op het bovenstaande zijn de bestreden besluiten in zoverre in strijd met de artikelen 8.2, eerste lid en 18.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer, alsmede artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b en artikel 3, eerste lid, van het Besluit. In de tweede plaats stelt de Afdeling vast dat verweerder zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat appellant een activiteit verricht die buiten de toegestane activiteiten van het Besluit valt, nu geen van de aan het Besluit verbonden bepalingen de litigieuze handelingen verbiedt of regelt. In zoverre hebben de bestreden besluiten geen betrekking op een overtreding van het Besluit en was verweerder ook daarom niet bevoegd tot het opleggen van een (preventieve) last onder dwangsom. De bestreden besluiten zijn in zoverre in strijd met artikel 125, eerste lid, van de Gemeentewet, in samenhang met de artikelen 5:21 en 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht.

2.2. Gelet op het voorgaande is het beroep gegrond. De bestreden besluiten dienen te worden vernietigd. Het beroep behoeft voor het overige geen bespreking meer. De Afdeling ziet aanleiding om het primaire besluit van 10 september 2001, kenmerk wmb08312.doc, te herroepen.

2.3. Verweerder dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt de besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Reimerswaal van 1 maart 2002, kenmerken rs020016 en rs020017;

III. herroept het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Reimerswaal van 10 september 2001, kenmerk wmb08312.doc;

IV. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van de vernietigde besluiten;

V. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Reimerswaal in de door appellant in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 644,00, welk bedrag geheel is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het bedrag dient door de gemeente Reimerswaal te worden betaald aan appellant;

VI. gelast dat de gemeente Reimerswaal aan appellant het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (€ 109,00) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. Th.G. Drupsteen, Voorzitter, en mr. H.Ph.J.A.M. Hennekens en mr. J.G.C. Wiebenga, Leden, in tegenwoordigheid van mr. L.J. Können, ambtenaar van Staat.

w.g. Drupsteen w.g. Können
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 18 juni 2003.