

sen Rijk, provincie en gemeenten een bestuurlijk akkoord is gesloten over de oprichting van de Stichting Calamiteitenfonds Mijn(water)schade Limburg. De betrokken gemeenten zijn Heerlen, Kerkrade, Brunssum, Landgraaf, Onderbanken, Schinnen, Sittard-Geleen, Stein, Beek, Nuth, Simpelveld en Voerendaal. Het gaat hier om een tijdelijke maatregel, die bedoeld is om voor schrijnende gevallen een voorziening te bieden in afwachting van de onderzoeken naar de oorzaak en omvang van de schade in het betreffende gebied. Zie hierover het rapport *Rechtsvergelijkend onderzoek naar de vergoeding van schade als gevolg van de (voormalige) steenkoolwinning in Nederland, België en Duitsland*, Utrecht Centre for Accountability and Liability Law (UCALL), 29 januari 2016.

In verband met de schrijnende situatie zijn in juli 2016 twee amendementen ingediend op het wetsvoorstel 34348 tot wijziging van de Mijnbouwwet (versterking veiligheidsbelang mijnbouw en regie opsporings-, winnings- en opslagvergunningen). Geen van de amendementen heeft het gehaald. Het ene amendement beoogde vergoeding uit het waarborgfonds mogelijk te maken ook als de vordering op de mijnbouwondernemer is verjaard door verloop van dertig jaren na de gebeurtenis waardoor de schade is veroorzaakt. Zie *Kamerstukken II 2015/16, 34348, 65* (Agnes Mulder c.s.). Het andere amendement beoogde te bewerkstelligen dat een beroep op het waarborgfonds kan worden gedaan in gevallen waarin de Technische commissie bodembeweging heeft vastgesteld dat de zaakschade redelijkerwijs het gevolg is van (na-ijlende effecten van) mijnbouwactiviteiten. Zie *Kamerstukken II 2015/16, 34348, 61* (Smaling). Het wetsvoorstel zal bij het verschijnen van dit tijdschrift wel zonder problemen door de Eerste Kamer zijn aangenomen. Mijn conclusie: het lijkt erop dat de toepasselijkheid van het waarborgfonds op de Limburgse situatie destijds niet goed is ingeschat en dat de bewoners daar het voorlopig moeten doen met de tijdelijke maatregel voor schrijnende gevallen.

F.C.S. Warendorf

M en R 2017/8

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 24 augustus 2016, nr. 201506518/1/A1
(Wortmann, Koeman, Jurgens)
m.nt. Van 't Lam

(Art. 3.132 Activiteitenbesluit; art. 3.103 lid 1 Activiteitenregeling)

ECLI:NL:RVS:2016:2224

Last onder dwangsom. De begunstigingstermijn wordt niet verlengd. Dat de vereniging van eigenaren geen toestemming verleende voor het ontluichtingskanaal, maakt dat niet anders.

[appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de begunstigingstermijn te kort was, omdat in april 2014 voor het college duidelijk werd dat alleen aan de last voldaan kon worden door het aanleggen van een ontluichtingskanaal. De realisatie hiervan zou tijd kosten, omdat de vereniging van eigenaren van het gebouw waarin de inrichting zich bevindt, geen toestemming voor het ontluichtingskanaal wilde verlenen. Volgens [appellant] had deze omstandigheid aanleiding moeten geven tot verlenging van de begunstigingstermijn. Bij het besluit van 6 december 2013 is een begunstigingstermijn tot vier weken na verzending van het besluit gesteld. Bij brief, ingekomen bij het college op 16 december 2013, heeft [appellant] een aantal onderzoeken en maatregelen genoemd – niet zijnde de aanleg van een ontluichtingskanaal – die hij wilde laten uitvoeren en met het oog daarop verzocht om verlenging van de begunstigingstermijn. Bij besluit van 24 december 2013 heeft het college daarom de begunstigingstermijn verlengd tot 14 februari 2014. In de omstandigheid dat [appellant] vervolgens heeft besloten op een andere manier aan de last te willen voldoen, namelijk door realisatie van een ontluichtingskanaal, heeft de rechtbank terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat het college de begunstigingstermijn wederom had dienen te verlengen. De Afdeling merkt daarbij nog op dat [appellant] ook aan de last had kunnen voldoen door de geurveroorzakende werkzaamheden in de inrichting te staken. Daarvoor was geen verlenging van de begunstigingstermijn nodig.

Uitspraak op het hoger beroep van:
[appellant], wonend te [woonplaats],
tegen de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 9 juli 2015 in zaak nr. 14/1870 in het geding tussen:
[appellant] en New York Pizza Delivery B.V., gevestigd te Amstelveen,
en
het college van burgemeester en wethouders van Deventer.

Procesverloop

Bij besluit, verzonden op 6 december 2013, (hierna: het besluit van 6 december 2013) heeft het college [appellant] als drijver van de inrichting New York Pizza Deventer aan de Houtmarkt 10 te Deventer (hierna: de inrichting) onder oplegging van een dwangsom gelast ervoor zorg te dragen dat geurhinder wordt voorkomen, dan wel beperkt tot een aanvaardbaar niveau.

Bij besluit, verzonden op 24 december 2013, (hierna: het besluit van 24 december 2013) heeft het college de begunstigingstermijn verlengd tot 14 februari 2014.

Bij besluit, verzonden op 4 juli 2014, (hierna: het besluit van 4 juli 2014) heeft het college besloten tot invordering van verbeurde dwangsommen van in totaal € 17.500,00, wegens het niet uitvoeren van de bij het besluit van 6 december 2013 opgelegde last onder dwangsom.

Bij besluit van 10 juli 2014 heeft het college het door [appellant] tegen het besluit van 6 december 2013 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 9 juli 2015 heeft de rechtbank het door New York Pizza Delivery B.V. ingestelde beroep niet-ontvankelijk verklaard en het door [appellant] ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellant] en New York Pizza Delivery B.V. hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft een nader stuk ingediend.

[belanghebbende A] en [belanghebbende B] hebben daartoe in de gelegenheid gesteld, een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak samen met de zaken met nummers ECLI:NL:RVS:2016:2222 en ECLI:NL:RVS:2016:2223 gevoegd ter zitting behandeld op 30 mei 2016 [...]. Na de zitting zijn de zaken gesplitst.

Overwegingen

1. New York Pizza Delivery B.V. heeft ter zitting haar hoger beroep ingetrokken.

Inleiding

2. [appellant] exploiteert een inrichting waar onder meer pizza's worden bereid. De inrichting bevindt zich op de begane grond van een appartementencomplex. Het college heeft naar aanleiding van handhavingsverzoeken van omwonenden [appellant] wegens overtreding van artikel 3.132 van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: het Activiteitenbesluit) in samenhang met artikel 3.103, eerste lid, van de Activiteitenregeling milieubeheer (hierna: de Activiteitenregeling) onder oplegging van een dwangsom gelast ervoor zorg te dragen dat geurhinder wordt voorkomen, dan wel beperkt tot een aanvaardbaar niveau. In het dwangsombesluit staat dat [appellant] aan deze last kan voldoen door afgezogen dampen en gassen van het bereiden van voedingsmiddelen die naar de buitenlucht worden geëmitteerd ten minste twee meter boven de hoogste daklijn van de binnen 25 meter van de uitmonding gelegen bebouwing af te voeren of door deze door een doelmatige ontgeuringsinstallatie te leiden. De dwangsom bedraagt € 1.750,00 per week of een gedeelte daarvan, met een maximum van € 17.500,00. Bij het besluit op bezwaar van 10 juli 2014 heeft het college dit besluit gehandhaafd.

Last onder dwangsom

3. De rechtbank heeft, voor zover hier van belang, geconcludeerd dat het college de last onder dwangsom heeft mogen opleggen. Volgens haar volgt uit verschillende controles door toezichthouders dat er geurhinder is en worden de waarnemingen van de toezichthouders bevestigd door een rapport van Witteveen+Bos van 13 maart 2014. Deze geurhinder is volgens de rechtbank niet aanvaardbaar vanwege de vele uren die de inrichting per jaar in bedrijf is. Naar het oordeel van de rechtbank zijn er geen bijzondere omstandigheden die ertoe zouden moeten leiden dat van handhaving moet worden afgezien.

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geconcludeerd dat zich een overtreding van artikel

3.132 van het Activiteitenbesluit, gelezen in samenhang met artikel 3.103, eerste lid, van de Activiteitenregeling, heeft voorgedaan. Hij voert hiertoe aan dat het college niet op grond van de processen-verbaal van twee toezichthouders van de gemeente had mogen concluderen dat er een overtreding is, omdat niet getoetst is aan de criteria voor een doelmatige ontgeuringsinstallatie zoals opgenomen in de "Handleiding geur: bepalen van het aanvaardbaar hinderniveau van industrie en bedrijven (niet veehouderijen)" (hierna: de Handleiding geur) en omdat de toezichthouders geen deugdelijk geuronderzoek bij de woningen hebben uitgevoerd.

[appellant] voert verder aan dat de rechtbank heeft miskend dat het rapport van Witteveen+Bos van 13 maart 2014 niet aan de last onder dwangsom ten grondslag kan worden gelegd, omdat dit rapport van ruim na het primaire besluit van 6 december 2013 en vier maanden voor het besluit op bezwaar van 10 juli 2014 dateert. Uit het rapport kan volgens hem bovendien niet worden opgemaakt dat artikel 3.132 van het Activiteitenbesluit in samenhang met artikel 3.103, eerste lid, van de Activiteitenregeling wordt overtreden, omdat ten onrechte is volstaan met een emissiemeting, de hindersystematiek uit het geurbeleid van de provincie Overijssel niet is toegepast, de doelmatigheid van de installatie niet getoetst is aan de criteria voor een doelmatige ontgeuringsinstallatie uit de Handleiding geur en in het rapport van een te hoog haalbaar rendement wordt uitgegaan.

[appellant] voert ten slotte aan dat de rechtbank ten onrechte geen aandacht heeft besteed aan de door hem overgelegde deskundigenrapporten, uit welke rapporten volgens hem blijkt dat de inrichting wel over een doelmatige ontgeuringsinstallatie beschikte.

4.1. Ingevolge artikel 3.132 van het Activiteitenbesluit wordt bij het bereiden van voedingsmiddelen ten behoeve van het voorkomen dan wel voor zover dat niet mogelijk is het tot een aanvaardbaar niveau beperken van geurhinder voldaan aan de bij ministeriële regeling gestelde eisen.

Ingevolge artikel 3.103, eerste lid, van de Activiteitenregeling worden, ten behoeve van het voorkomen, dan wel, voor zover dat niet mogelijk is, het tot een aanvaardbaar niveau beperken van geurhinder als bedoeld in artikel 3.132 van het besluit, afgezogen dampen en gassen van het bereiden van voedingsmiddelen als bedoeld in artikel 3.130, onder b, c en d, van het besluit die naar de buitenlucht worden geëmitteerd:

- a. ten minste twee meter boven de hoogste daklijn van de binnen 25 meter van de uitmonding gelegen bebouwing afgevoerd; of
- b. geleid door een doelmatige ontgeuringsinstallatie.

4.2. Zoals ook de rechtbank heeft overwogen, staat vast dat de afgezogen gassen en dampen uit de inrichting ten tijde van het primaire besluit van 6 december 2013 niet ten minste twee meter boven de hoogste daklijn van de binnen 25 meter van de uitmonding gelegen bebouwing werden afgevoerd. In geschil is of de inrichting wel over een doelmatige ontgeuringsinstallatie beschikte.

4.3. De Afdeling stelt voorop dat – gelet op de tekst van artikel 3.132 van het Activiteitenbesluit en artikel 3.103, eerste lid, van de Activiteitenregeling – het doel van een ontgeuringsinstallatie is om onaangename geurhinder te voorkomen. Indien activiteiten ondanks de geleiding van geur door een ontgeuringsinstallatie onaangename geurhinder veroorzaken, is de ontgeuringsinstallatie niet doelmatig.

4.4. Het college heeft aan zijn primaire besluit van 6 december 2013 twee processen-verbaal van twee toezichthouders van de gemeente Deventer van 8 november 2013 en 19 november 2013 ten grondslag gelegd. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, heeft het college bij zijn besluit mogen afgaan op de zintuiglijke waarnemingen van deze toezichthouders en was het op zich niet genoodzaakt een aanvullend geuronderzoek uit te laten voeren. In de processen-verbaal staat dat verscheidene keren een duidelijk waarneembare pizzabroodlucht is geroken in de omgeving van de inrichting. Deze pizzabroodlucht is tevens waargenomen in een woning in het boven de inrichting gelegen appartementencomplex. Niet in geschil is dat de pizzabroodlucht uit de inrichting komt. De bevindingen van de toezichthouders worden bevestigd door de conclusies uit het rapport van Witteveen+Bos van 13 maart 2014. In dit rapport staat dat de bakdampen een geurconcentratie van 307 ouE/m³ bevatten terwijl deze geur reeds bij een concentratie van 15 ouE/m³ als onaangenaam wordt beschouwd. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het rapport niet deugdelijk is en het college het daarom niet aan zijn besluitvorming ten grondslag heeft mogen leggen. De Afdeling overweegt daartoe als volgt.

Uitgangspunt is de situatie ten tijde van het primaire besluit van 6 december 2013. Uit het door [appellant] overgelegde rapport van SPA Ingenieurs van 23 februari 2015 blijkt dat de bedrijfsvoering in de inrichting tussen het moment van het primaire besluit en het in het rapport van Witteveen+Bos van 13 maart 2014 neergelegde onderzoek van 21 februari 2014 niet is veranderd. Dat dit onderzoek dateert van enkele maanden na het primaire besluit van 6 december 2013 en enkele maanden voor het besluit op bezwaar van 10 juli 2014, leidt er daarom niet toe dat aan de conclusies uit het rapport geen betekenis mag worden gehecht.

De Afdeling overweegt verder dat de omstandigheid dat Witteveen+Bos slechts een emissiemeting heeft gedaan en niet een verspreidingsberekening heeft gemaakt om de geur bij de woningen te onderzoeken evenmin maakt dat aan het rapport geen betekenis mag worden gehecht. Witteveen+Bos heeft de geurconcentratie bij het verlaten van de ontgeuringsinstallatie gemeten. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat het gebruikelijk is om bij geuronderzoeken de emissie vanuit een installatie te meten en om vervolgens aan de hand daarvan een verspreidingsberekening te maken. Volgens het college was het in dit geval echter niet goed mogelijk een verspreidingsberekening te laten maken vanwege de windstille hoek waarin het emissiepunt was gelegen. Echter, aangezien het emissiepunt vlakbij het immissiepunt lag en in het rapport van Witteveen+Bos van 13 maart 2014 staat dat de bakdampen een geurconcentratie van 307 ouE/m³

bevatten terwijl deze geur reeds bij een concentratie van 15 ouE/m³ als onaangenaam wordt beschouwd, is het aanneemelijk dat de geurconcentratie ook bij het immissiepunt als onaangenaam moest worden beschouwd, aldus het college. De rechtbank heeft terecht geen aanleiding gezien om aan de juistheid van deze motivering te twijfelen. Dat het, zoals [appellant] stelt, in het algemeen de voorkeur geniet om wél een verspreidingsberekening te laten maken, doet er niet aan af dat dit gelet op het voorgaande in deze situatie niet goed mogelijk en evenmin noodzakelijk was.

Wat betreft de stelling van [appellant] dat ten onrechte de hindersystematiek uit het geurbeleid van de provincie Overijssel niet is toegepast, overweegt de Afdeling dat het college dit geurbeleid niet aan zijn besluit ten grondslag heeft gelegd en hier evenmin toe was gehouden. De Afdeling merkt daarbij nog op dat in het rapport van Witteveen+Bos van 13 maart 2014 wel rekening is gehouden met de hedonische waarde van de geur, nu is onderzocht bij welke geurconcentratie de geur als onaangenaam wordt beschouwd.

De Afdeling overweegt voorts dat de door [appellant] gestelde omstandigheid dat in het rapport van een te hoog haalbaar rendement wordt uitgegaan, daargelaten of dat zo is, niet aan de gemeten geurconcentratie afdoet. Ongeacht het rendement, behoort een doelmatige ontgeuringsinstallatie ervoor te zorgen dat geen onaangename geurhinder optreedt.

4.5. Gelet op hetgeen onder 4.4 is overwogen, heeft de rechtbank terecht geconcludeerd dat het college de processen-verbaal van 8 november 2013 en 19 november 2013 en het rapport van Witteveen+Bos van 13 maart 2014 aan zijn besluitvorming ten grondslag mocht leggen. Uit de processen-verbaal van 8 november 2013 en 19 november 2013, welke inhoud wordt onderschreven door het rapport van Witteveen+Bos van 13 maart 2014, volgt dat de inrichting ten tijde van het primaire besluit van 6 december 2013 een geur veroorzaakte die als onaangenaam moet worden beschouwd. De inrichting is gedurende ongeveer 2.000 uur per jaar in werking. De rechtbank heeft terecht geconcludeerd dat een dergelijke langdurige geurbelasting onaangenaam is. [appellant] beschikte dan ook niet over een doelmatige ontgeuringsinstallatie. Gelet hierop heeft de rechtbank terecht overwogen dat het college terecht heeft geconcludeerd dat [appellant] daardoor artikel 3.132 van het Activiteitenbesluit in samenhang met artikel 3.103, eerste lid, van de Activiteitenregeling, heeft overtreden.

Voor zover [appellant] betoogt dat het college ten onrechte tot deze conclusie is gekomen zonder daarbij aan de criteria uit de Handleiding geur te toetsen, overweegt de Afdeling dat, voor zover het college al gehouden was de Handleiding geur toe te passen, één van de criteria uit die handleiding is dat de installatie de geurdragende componenten daadwerkelijk af moet vangen. In de omstandigheid dat na geleiding door de installatie nog steeds een onaangename geur resteerde in combinatie met het aantal uren dat de inrichting in werking was, ligt besloten dat de geurinstallatie onvoldoende geur afving, zodat niet wordt voldaan aan dat criterium van de Handleiding geur. Het betoog faalt reeds daarom.

Wat betreft het betoog van [appellant] dat de rechtbank ten onrechte niet is ingegaan op de door hem overgelegde tegenrapporten, uit welke rapporten volgens hem blijkt dat de inrichting wel over een doelmatige ontgeuringsinstallatie beschikte, overweegt de Afdeling dat ook dit betoog faalt. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de resultaten van de door Witteveen+Bos uitgevoerde metingen niet worden weersproken door tegenrapporten. Voorts heeft de rechtbank terecht overwogen dat de omstandigheid dat de ontgeuringsinstallatie, zoals bevestigd wordt in de door [appellant] ingebrachte rapporten van WEL Inspectie van 22 december 2013 en van SPA Ingenieurs van 9 mei 2014, vakkundig en degelijk is aangebracht en dat deze voldoet aan de laatste stand der techniek, er niet aan kan afdoen dat de installatie blijkbaar niet in staat was om de pizzabroodlucht op doelmatige wijze weg te nemen dan wel tot een aanvaardbaar niveau te beperken. Uit de tegenrapporten volgt dan ook niet dat de geurconcentratie als aanvaardbaar moet worden beschouwd. De rechtbank heeft in die rapporten dan ook terecht geen grond gezien voor het oordeel dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat geen sprake is van een doelmatige ontgeuringsinstallatie.

4.6. De conclusie is dat het betoog van [appellant] dat de rechtbank heeft miskend dat de inrichting beschikte over een doelmatige ontgeuringsinstallatie en dat daarom artikel 3.132 van het Activiteitenbesluit, gelezen in samenhang met artikel 3.103, eerste lid, van de Activiteitenregeling, niet werd overtreden, faalt.

5. 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.

6. [appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat handhaving onevenredig was. Volgens hem doet hij er alles aan om geurhinder te voorkomen, terwijl omwonenden om het minste en geringste over geurhinder klagen. Bovendien, zo stelt hij, valt het met de geurhinder die omwonenden ondervinden wel mee, aangezien ze geen medewerking willen verlenen aan de realisering van een ontluhtingskanaal.

6.1. Zoals de Afdeling onder 4.5 heeft overwogen, beschikte de inrichting niet over een doelmatige ontgeuringsinstallatie. Hierdoor werd de geurhinder niet beperkt tot een aanvaardbaar niveau. De stelling van [appellant] dat hij er alles aan doet om geurhinder te voorkomen en dat de bewoners van de bovengelegen appartementen geen medewerking willen verlenen aan de aanleg van een ontluht-

tingskanaal doet aan het bestaan van de geurhinder niet af. Gelet op het belang van omwonenden om geen onaantvaardbare geurhinder te ondervinden, heeft de rechtbank in hetgeen [appellant] heeft aangevoerd dan ook terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat handhaving onevenredig was.

Het betoog faalt.

7. [appellant] betoogt dat de opgelegde last onder dwangsom onduidelijk is, omdat voor [appellant] niet duidelijk was op welke manier hij de ontgeuringsinstallatie aan kon passen, om ervoor te zorgen dat deze doelmatig zou zijn.

7.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 13 november 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF0309, vereist het rechtszekerheidsbeginsel dat een last zodanig duidelijk en concreet geformuleerd dient te worden dat degene tot wie de last is gericht niet in het duister hoeft te tasten over hetgeen gedaan of nagelaten moet worden om de overtreding te beëindigen.

7.2. Het college heeft [appellant] gelast ervoor zorg te dragen dat geurhinder wordt voorkomen, dan wel beperkt tot een aanvaardbaar niveau. Bij de last staat vermeld dat [appellant] aan deze last kan voldoen door afgezogen dampen en gassen van het bereiden van voedingsmiddelen die naar de buitenlucht worden geëmitteerd ten minste twee meter boven de hoogste daklijn van de binnen 25 meter van de uitmonding gelegen bebouwing af te voeren of door deze door een doelmatige ontgeuringsinstallatie te leiden.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat deze last voldoende duidelijk is, omdat de opgelegde last verwijst naar de wettelijke norm van artikel 3.103 van de Activiteitenregeling. Bovendien bestond er ook bij [appellant] geen onduidelijkheid over de opties om afgezogen dampen en gassen van het bereiden van voedingsmiddelen die naar de buitenlucht worden geëmitteerd ten minste twee meter boven de hoogste daklijn van de binnen 25 meter van de uitmonding gelegen bebouwing af te voeren of de geurveroorzakende activiteiten in de inrichting te staken.

Het betoog faalt.

8. [appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de dwangsom onredelijk hoog is. [appellant] voert aan dat het college rekening had moeten houden met de omstandigheid dat hij de inrichting pas sinds korte tijd exploiteert en de dwangsom daarom een substantiële kostenpost is.

8.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak 10 december 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AN9765, zijn de financiële omstandigheden van degene tot wie een last is gericht, niet bepalend voor het vaststellen van de hoogte van de dwangsom. De rechtbank heeft dan ook terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat het college een te hoge dwangsom heeft opgelegd.

Het betoog faalt.

9. De conclusie is dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat het college de last onder dwangsom heeft mogen opleggen.

Begunstigingstermijn

10. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de begunstigingstermijn te kort was, omdat in april 2014 voor het college duidelijk werd dat alleen aan de last voldaan kon worden door het aanleggen van een ontluchtungskanaal. De realisatie hiervan zou tijd kosten, omdat de vereniging van eigenaren van het gebouw waarin de inrichting zich bevindt, geen toestemming voor het ontluchtungskanaal wilde verlenen. Volgens [appellant] had deze omstandigheid aanleiding moeten geven tot verlenging van de begunstigingstermijn.

10.1. Bij het besluit van 6 december 2013 is een begunstigingstermijn tot vier weken na verzending van het besluit gesteld. Bij brief, ingekomen bij het college op 16 december 2013, heeft [appellant] een aantal onderzoeken en maatregelen genoemd – niet zijnde de aanleg van een ontluchtungskanaal – die hij wilde laten uitvoeren en met het oog daarop verzocht om verlenging van de begunstigingstermijn. Bij besluit van 24 december 2013 heeft het college daarom de begunstigingstermijn verlengd tot 14 februari 2014. In de omstandigheid dat [appellant] vervolgens heeft besloten op een andere manier aan de last te willen voldoen, namelijk door realisatie van een ontluchtungskanaal, heeft de rechtbank terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat het college de begunstigingstermijn wederom had dienen te verlengen. De Afdeling merkt daarbij nog op dat [appellant] ook aan de last had kunnen voldoen door de geurveroorzakende werkzaamheden in de inrichting te staken. Daarvoor was geen verlenging van de begunstigingstermijn nodig. Het betoog faalt.

11. De conclusie is dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat het college de begunstigingstermijn in redelijkheid niet verder had hoeven te verlengen.

Invordering

12. Bij besluit van 4 juli 2014 heeft het college besloten tot invordering van de volgens het college op 14 februari 2014, 21 februari 2014, 28 februari 2014, 7 maart 2014, 14 maart 2014, 21 maart 2014, 28 maart 2014, 4 april 2014, 11 april 2014 en 18 april 2014 van rechtswege verbeurde dwangsommen.

13. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de dwangsommen zijn verbeurd. Hij voert daartoe aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de invordering niet op één meting – namelijk op 21 februari 2014 – gebaseerd had mogen worden.

13.1. De rechtbank heeft terecht overwogen dat uit de meting van 21 februari 2014, neergelegd in het rapport van Witteveen+Bos van 13 maart 2014, blijkt dat op dat moment niet aan de last was voldaan. Aangezien blijktens het door [appellant] overgelegde rapport van SPA Ingenieurs van 23 februari 2015 de bedrijfsvoering van de inrichting

in de periode van 14 februari 2014 tot en met 18 april 2014 niet is gewijzigd, heeft de rechtbank terecht geconcludeerd dat de meting van 21 februari 2014 voldoende is om te concluderen dat de dwangsommen voor het totale bedrag van € 17.500,00 zijn verbeurd.

Het betoog faalt.

14. [appellant] voert verder aan dat de rechtbank heeft miskend dat het college aanleiding had moeten zien van invordering af te zien, omdat de vereniging van eigenaren van het gebouw geen medewerking wilde verlenen aan de realisatie van een ontluchtungskanaal. Volgens hem is invordering van de dwangsom bovendien onevenredig bezwarend, omdat hij veel inspanningen heeft verricht en hoge kosten heeft gemaakt om de geurhinder weg te nemen.

14.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in haar uitspraak van 29 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2383, dient bij een besluit omtrent invordering van een verbeurde dwangsom aan het belang van de invordering een zwaarwegend gewicht 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 Awb (*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. Slechts in bijzondere omstandigheden kan geheel of gedeeltelijk van invordering worden afgezien.

14.2. Aan de opgelegde last kon op drie manieren voldaan worden, namelijk door de realisatie van een ontluchtungskanaal op ten minste twee meter boven de hoogste daklijn van de binnen 25 meter van de uitmonding gelegen bebouwing, door de installatie van een doelmatige ontgeuringsinstallatie of door de geurveroorzakende activiteiten te staken. Voor de twee laatstgenoemde opties was geen medewerking van de vereniging van eigenaren nodig. Reeds daarom was het voor [appellant] niet onmogelijk om aan de last te voldoen.

De omstandigheid dat [appellant] veel kosten heeft gemaakt om de geurhinder weg te nemen is geen bijzondere omstandigheid die ertoe leidt dat geheel of gedeeltelijk van invordering moet worden afgezien. Het betreft hier kosten die [appellant] heeft moeten maken om een door hemzelf gecreëerde illegale situatie te beëindigen. Die komen voor zijn rekening en risico.

Het betoog faalt.

15. De conclusie is dat het college tot invordering van de verbeurde dwangsommen mocht overgaan.

Conclusie en proceskosten

16. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

17. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State: bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. S.F.M. Wortmann, voorzitter, en mr. N.S.J. Koeman en mr. G.T.J.M. Jurgens, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.A.A. van Roessel, griffier.

Noot

1. Aan New York Pizza is een last onder dwangsom opgelegd vanwege geurhinder. De hiervoor afgedrukte uitspraak bevat verschillende te signaleren elementen waarvan ik er in deze noot een drietal kort belicht. Ik sluit de noot af met een korte doorkijk naar de Omgevingswet. Volledigheidshalve merk ik op dat de Afdeling op dezelfde dag twee uitspraken heeft gedaan over een handhavingsbesluit jegens New York Pizza met min of meer dezelfde strekking als de hiervoor afgedrukte uitspraak (ECLI:NL:RVS:2016:2222 en ECLI:NL:RVS:2016:2223). Een aantal van de te bespreken aspecten is ook in die uitspraken aan de orde, zodat ik daar ter zake naar verwijst.

2. New York Pizza kon aan de last voldoen door:

- i) afgezogen dampen en gassen van het bereiden van voedingsmiddelen die naar de buitenlucht worden geëmitteerd ten minste twee meter boven de hoogste daklijn van de binnen 25 meter van de uitmonding gelegen bebouwing af te voeren; of
- ii) door deze door een doelmatige ontgeuringsinstallatie te leiden; of
- iii) het gebruik te staken.

De twee in de last onder dwangsom genoemde maatregelen om geurhinder te voorkomen of beperken (ad i en ad ii), zijn gebaseerd op artikel 3.103 Activiteitenregeling, waar deze twee maatregelen als zodanig zijn voorgeschreven. Deze bepaling is weer een invulling van artikel 3.132 Activiteitenbesluit waar staat dat bij het bereiden van voedingsmiddelen “ten behoeve van het voorkomen dan wel voor zover dat niet mogelijk is het tot een aanvaardbaar niveau beperken van geurhinder” wordt voldaan aan de bij ministeriële regeling gestelde eisen.

Om vast te stellen of sprake is van een overtreding, beoordeelt de Afdeling de vraag of er sprake is van een “doelmatige ontgeuringsinstallatie” (ad ii). Partijen waren het namelijk eens over het feit dat aan de eerst genoemde maatregel niet was voldaan. Volgens de Afdeling is een ontgeuringsinstallatie niet doelmatig als de activiteiten ondanks de geleiding van geur door een ontgeuringsinstallatie toch onaantoonbare geurhinder veroorzaken (r.o. 4.3). Uit de uitspraak volgt dat er in casu sprake is van onaantoonbare geurhinder omdat in het deskundigenrapport dat is opgesteld in opdracht van het bevoegd gezag staat dat de bakdampen een geurconcentratie van 307 ouE/m³ bevatten terwijl deze geur reeds bij een concentratie van 15 ouE/m³ als onaangenaam wordt beschouwd. Dat betreft de emissie vanuit de installatie. Hoewel, zoals New York Pizza terecht stelt, er geen verspreidingsberekeningen zijn gemaakt terwijl dat normaliter gebruikelijk is om te doen, “is het aan-

nemelijk dat de geurconcentratie ook bij het immissiepunt als onaangenaam moest worden beschouwd”, aldus het bevoegd gezag. De rechtbank en de Afdeling volgen dit betoog. Uit de uitspraak wordt mij niet duidelijk of dat ook met zoveel woorden in het desbetreffende rapport staat, of dat het bevoegd gezag dit heeft afgeleid uit het rapport. Een deskundige moet dat betoog mijns inziens bevestigen. Dat het in het algemeen overigens de voorkeur geniet om wél een verspreidingsberekening te laten maken, doet er volgens de Afdeling niet aan af dat dit in deze situatie niet goed mogelijk en evenmin noodzakelijk was. Het emissiepunt ligt in dit geval namelijk in een windstille hoek. Bovendien ligt het emissiepunt vlakbij het immissiepunt.

3. New York Pizza had zelf – zoals vaak in de praktijk gebeurt – ook een deskundigenrapport laten opstellen. Deze uitspraak laat goed zien, dat het dan van belang is dat een dergelijk tegenrapport ook daadwerkelijk het andere rapport weerspreekt. Uit de in opdracht van New York Pizza opgestelde rapporten zou weliswaar blijken dat de inrichting wel over een doelmatige ontgeuringsinstallatie beschikte en dat de installatie vakkundig en degelijk is aangebracht die voldoet aan de laatste stand der techniek. De resultaten van het in opdracht van het bevoegd gezag uitgevoerde metingen worden daarin echter niet weersproken. Bovendien was de installatie blijkbaar niet in staat om de pizzabroodlucht op doelmatige wijze weg te nemen dan wel tot een aanvaardbaar niveau te beperken, aldus de Afdeling. Zodoende leiden de in opdracht van New York Pizza opgestelde tegenrapporten niet tot een ander oordeel.

4. Klaarblijkelijk was de vereniging van eigenaren van het pand waarin New York Pizza is gevestigd, niet voornemens om toestemming te verlenen voor het plaatsen van een ontluchtingskanaal (de eerstgenoemde maatregel). Voor New York Pizza vormt dat een reden om te verzoeken de begunstigingstermijn te verlengen (ECLI:NL:RVS:2016:223 en ECLI:NL:RVS:2016:224) en om af te zien van invordering (ECLI:NL:RVS:2016:222 en ECLI:NL:RVS:2016:224). De Afdeling gaat hier praktisch mee om en overweegt dat New York Pizza ook op andere wijzen aan de last kon voldoen, namelijk door het plaatsen van een doelmatige ontgeuringsinstallatie en door de activiteiten te staken. Wat betreft de verlenging van de begunstigingstermijn weegt ook mee dat eerder een verlenging van de begunstigingstermijn was gegund. Zodoende slagen deze beroepen van New York Pizza niet. Wat betreft het afzien van invordering verwijst de Afdeling naar een eerdere uitspraak van 29 juli 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2383) waaruit volgt dat het bevoegd gezag slechts in uitzonderlijke omstandigheden geheel of gedeeltelijk van invordering kan afzien. Overigens had de Afdeling mijns inziens ook zonder die andere twee mogelijkheden kunnen overwegen dat de omstandigheid dat New York Pizza voor de nakoming van de last afhankelijk is van derden niet maakt dat de begunstigingstermijn verlengd moet worden. De Afdeling heeft eerder geoordeeld dat die omstandigheid geen reden vormt om te oordelen dat de begunstigingstermijn te kort is (ABRvS 27 november 2013, AB 2014/100, m.nt. C.M.M. van Mil). In die zaak woog in dat verband onder andere mee dat

appellant volgens de Afdeling eerder had kunnen verzoeken om verlenging van de begunstigingstermijn.

5. Onder de Omgevingswet is het de bedoeling dat onder andere restaurants, cafetaria's en snackbars niet meer via algemene rijksregels, maar via het omgevingsplan worden gereguleerd. Dat betekent dat een handhavingkwestie zoals in de hiervoor afgedrukte uitspraak via dat spoor zal verlopen. Het ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving (**Bkl**) bevat instructieregels voor de omgevingsplanwetgever ten aanzien van geur (immissie) (paragraaf 5.1.4.5.2). Volgens die instructieregels moet in een omgevingsplan rekening worden gehouden met de geurbelasting door bedrijfsmatige activiteiten op geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties. Het Bkl bevat geen geurnormen, zoals het Bkl dat bijvoorbeeld wel bevat voor geluid of zoals het Activiteitenbesluit dat thans bevat voor exploitanten. Overigens lijkt het mij waarschijnlijk dat een omgevingsplanwetgever de relevante regels uit het huidige Activiteitenbesluit overneemt in de planregels.

Van 't Lam

M en R 2017/9

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 21 september 2016, nr. 201505346/1/R4
(Scholten-Hinloopen, Helder, Michiels)
m.nt. S. Hillegers

(Art. 3.1 en 3:38 lid 1 Wro)

BA 2016/227
ECLI:NL:RVS:2016:2498

Afwijzing aanvraag om bestemmingsplan vast te stellen. Verwijzing naar beheersverordening. Onvoldoende gemotiveerd.

Het beroep richt zich tegen de afwijzing van een aanvraag om een bestemmingsplan vast te stellen. De afwijzing van de aanvraag steunt op de keuze van de raad om voor het gebied een beheersverordening vast te stellen, hetgeen betekent dat hij voor dit gebied geen ruimtelijke ontwikkelingen voorziet. Tegen een besluit tot vaststelling van een beheersverordening staat geen beroep bij de bestuursrechter open. Slechts voor de beoordeling van de motivering van de afwijzing van de aanvraag is van belang of de raad ervan mocht uitgaan dat naast de mogelijkheid tot het vaststellen van een bestemmingsplan tevens de mogelijkheid bestond om een beheersverordening vast te stellen.

Nu de beheersverordening in zoverre onverbindend moet worden geacht, kan de beheersverordening niet worden beschouwd als een afdoende juridisch-planologische regeling voor het motorcrossterrein. Gelet hierop moet worden geoordeeld dat de raad het bestreden besluit met de enkele verwij-

zing naar de beheersverordening onvoldoende heeft gemotiveerd.

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant A] en [appellant B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant]), beiden wonend te Makkinga, gemeente Ooststellingwerf, appellant, en de raad van de gemeente Ooststellingwerf, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 16 december 2014 heeft de raad de aanvraag van [appellant] om een bestemmingsplan vast te stellen voor het motorcrossterrein Prikkedam te Makkinga afgewezen.

Bij besluit van 26 mei 2015 heeft de raad het door [appellant] hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak gevoegd met het zaak nr. 201505795/1/A1 ter zitting behandeld op 24 februari 2016 [...]. Na de zitting zijn de zaken gesplitst.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] woont aan de [locatie] te Makkinga. Hij stelt hinder te ondervinden van activiteiten die plaatsvinden op het nabij zijn woning gelegen motorcrossterrein Prikkedam. Voor zover thans van belang heeft de raad op 26 februari 2013 het bestemmingsplan "Motorcrossterrein Prikkedam" vastgesteld. Dit bestemmingsplan is bij uitspraak van de Afdeling van 18 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2229, vernietigd. Naar aanleiding van deze uitspraak heeft de raad ervoor gekozen om een beheersverordening vast te stellen voor het motorcrossterrein. Bij besluit van 24 september 2014 heeft de raad hiervoor de beheersverordening "Motorcrossterrein Prikkedam" (hierna: de beheersverordening) vastgesteld. Onder verwijzing naar de beheersverordening heeft de raad de aanvraag van [appellant] om een bestemmingsplan vast te stellen afgewezen.

Toetsingskader

2. Bij het besluit omtrent de vaststelling van een bestemmingsplan komt de raad beleidsvrijheid toe. De Afdeling toetst dit besluit terughoudend. De Afdeling oordeelt aan de hand van de beroepsgronden of de raad in redelijkheid heeft kunnen afzien van de vaststelling van het plan en voorts of bij het nemen van dat besluit anderszins niet is gehandeld in strijd met het recht.

Bespreking van de beroepsgrond

3. [appellant] betoogt dat de raad ten onrechte weigert een bestemmingsplan voor het motorcrossterrein Prik-