

## AB 2014/411: Invorderingsbeschikking. Afdeling preciseert de eisen die worden gesteld aan het bewijs dat aan een invorderingsbeschikking ten gronds...

[Klik hier om het document te openen in een browser venster](#)

<b>Instantie:</b>	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	<b>Datum:</b>	27 augustus 2014
<b>Magistraten:</b>	Mrs. S.F.M. Wortmann, E. Steendijk, D.J.C. van den Broek	<b>Zaaknr:</b>	201310944/1/A4
<b>Conclusie:</b>	-		
<b>Noot:</b>	T.N. Sanders 	<b>Roepnaam:</b>	-
<b>Brondocumenten:</b>	ECLI:NL:RVS:2014:3215, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 27-08-2014		

**Wetgeving:** Art. 5:37 Awb

**Brondocument:** ABRvS, 27-08-2014, nr 201310944/1/A4

### Essentie

Invorderingsbeschikking. Verbeurte dwangsom voldoende aangetoond ondanks gebrek aan ondertekend verslag.

### Samenvatting

In de door Noba aangehaalde uitspraak van 13 juni 2012 heeft de Afdeling overwogen 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 waarneming van feiten en omstandigheden die leiden tot verbeurte van een dwangsom dient te worden gedaan door een ter zake deskundige medewerker van het bevoegd gezag en dat bevindingen op schrift worden gesteld. 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.

Onder verwijzing naar de uitspraken van 25 juli 2012 in zaak nr. 201111954/1/A1 en 20 maart 2013 in zaak nr. 201206016/1/A1 overweegt de Afdeling dat het niet volledig voldoen aan bovenvermelde vereisten niet in alle gevallen betekent dat een deugdelijke en controleerbare vaststelling als hier bedoeld ontbreekt. Ook op basis van ander bewijsmateriaal, zoals foto's, kan een deugdelijke en controleerbare vaststelling van de relevante feiten en omstandigheden plaatsvinden.

### Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Noba B.V. (hierna: Noba), te Lijnden, gemeente Haarlemmermeer, appellante, tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 24 oktober 2013 in zaak nr. 12/536 in het geding tussen:

Noba,

en

het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland.

## Uitspraak

### Procesverloop

Bij besluit van 1 juni 2011 heeft het college dwangsommen ten bedrage van in totaal € 4.250 van Noba ingevorderd. Bij besluit van 18 januari 2012 heeft het college het door Noba daartegen gemaakte bezwaar gedeeltelijk niet-ontvankelijk verklaard, dat besluit gedeeltelijk herroepen en de invordering beperkt tot een bedrag van € 2.500. Bij uitspraak van 24 oktober 2013 heeft de rechtbank het door Noba daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft Noba hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak gevoegd met de zaken 201310946/1/A4, 201310948/1/A4, 201310949/1/A4, 201310951/1/A4, 201401146/1/A4, 201401147/1/A4, 201401148/1/A4 en 201401149/1/A4 ter zitting behandeld op 20 mei 2014, waar Noba, vertegenwoordigd door mr. A.A. Gaastra en mr. M.W. Rijkhold Meesters, beiden advocaat te Schiphol, gemachtigden, en het college, vertegenwoordigd door mr. P.C. Spielman, P. Das, M. Reedijk en S.S. Bakas, zijn verschenen. Na de zitting zijn de zaken gesplitst.

### Overwegingen

1. Noba exploiteert een vetveredelingsbedrijf aan de Raasdorperweg 177 te Lijnden.

#### Dwangsombesluiten

2. Bij besluit van 11 mei 2010, kenmerk 2010-31638, heeft het college aan Noba een last onder dwangsom opgelegd wegens overtreding van de voorschriften 1.4.1, 6.1.1 en 10.5.3 van de voor de inrichting op 7 augustus 2009 verleende vergunning krachtens de Wet milieubeheer (hierna: dwangsombesluit I). De last houdt in dat Noba de overtredingen beëindigt en beëindigd houdt. Aan de last is per voorschrift een afzonderlijke dwangsom per week per geconstateerde overtreding verbonden met een maximumbedrag. Bij besluit van 26 november 2010, kenmerk 2010-68871, heeft het college aan Noba een last onder dwangsom opgelegd wegens overtreding van de aan de milieuvergunning verbonden voorschriften 5.1.1, 5.1.3 en 5.1.4 (hierna: dwangsombesluit II). De last houdt in dat Noba de overtredingen beëindigt en beëindigd houdt. Aan de last is een dwangsom per week per geconstateerde overtreding van voorschriften 5.1.3 en 5.1.4, met een maximumbedrag, verbonden en een afzonderlijke dwangsom per week per geconstateerde overtreding van voorschrift 5.1.1 met een maximumbedrag. Deze besluiten zijn in rechte onaantastbaar.

#### Invordering

3. Bij het besluit van 1 juni 2011 heeft het college dwangsommen ingevorderd, omdat bij een controlebezoek op 10 mei 2011 was geconstateerd dat de bij dwangsombesluiten I en II opgelegde lasten werden overtreden en aldus dwangsommen zijn verbeurd (hierna: het invorderingsbesluit). Bij het besluit van 18 januari 2012 heeft het college de bezwaren van Noba voor zover deze zijn gericht tegen de dwangsombesluiten, niet-ontvankelijk verklaard. Het college heeft bij dit besluit, voor zover hier van belang, de invordering van dwangsommen wegens overtreding van vergunningvoorschriften 1.4.1, 5.1.3, 5.1.4 en 5.1.1 gehandhaafd.

#### Niet-ontvankelijkverklaring bezwaren

4. Noba betoogt dat de rechtbank, door te overwegen dat Noba mede is opgekomen tegen de dwangsombesluiten en dat haar bezwaren in zoverre terecht niet-ontvankelijk zijn verklaard, ten onrechte niet is ingegaan op de beroepsgrond dat de lasten niet voldoen aan de wettelijke eisen en dat om die reden van invordering moest worden afgezien. Haar bezwaar was niet gericht op de inhoud van de lasten, maar op de gevolgen die de gebrekkige redactie van de lasten heeft voor het invorderingsbesluit, aldus Noba.
  - 4.1. Anders dan Noba stelt, is de rechtbank, in rechtsoverweging 7, wel ingegaan op haar betoog betreffende de formulering en de modaliteit van de lasten, die volgens Noba meebrengen dat niet kan worden vastgesteld dat dwangsommen zijn verbeurd. Haar betoog slaagt reeds hierom niet. De vraag of zij in

bezwaar gronden tegen de dwangsombesluiten heeft aangevoerd, behoeft gelet hierop geen beantwoording.

### **Formulering van de last**

5. Noba betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de rechtszekerheid zich ertegen verzet dat een last zo wordt uitgelegd dat deze ook betrekking heeft op in materiële zin andere overtredingen, dan de overtredingen die in het dwangsombesluit zijn vermeld.
- 5.1. De in dwangsombesluiten I en II opgenomen lasten zien enkel op de in die besluiten vermelde overtredingen van de desbetreffende voorschriften. De lasten zijn in zoverre niet onduidelijk, zodat op grond daarvan kan worden vastgesteld of dwangsommen zijn verbeurd. Voor zover Noba heeft aangevoerd dat het invorderingsbesluit eveneens betrekking heeft op een andere overtreding van een specifiek voorschrift, wordt op die grond in deze uitspraak afzonderlijk ingegaan. Voor het overige gaat de Afdeling aan dit betoog voorbij.

### **Bedrag per tijdseenheid of per overtreding**

6. Noba betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat aan de lasten een dwangsom per tijdseenheid — een week — is verbonden en niet een dwangsom per overtreding van de last. Een dwangsom is daarom pas verbeurd wanneer een overtreding een week heeft voortgeduurd. De waarnemingen tijdens het controlebezoek op 10 mei 2011 rechtvaardigen volgens Noba niet de conclusie dat zij gedurende een week niet aan de lasten heeft voldaan.
- 6.1. Ingevolge artikel 5:32b, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) stelt het bestuursorgaan de dwangsom vast hetzij op een bedrag ineens, hetzij op een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgeoefend, dan wel per overtreding van de last.
- 6.2. In de dwangsombesluiten is bepaald dat, indien wordt geconstateerd dat niet aan de opgelegde last wordt voldaan, Noba een dwangsom verschuldigd is van een bepaald bedrag per week per geconstateerde overtreding. Het college heeft hiermee de te verbeuren dwangsommen niet vastgesteld op een bedrag per week dat de overtreding voortduurt, zoals Noba betoogt. De formulering duidt op een bedrag per overtreding, waarbij geldt dat hooguit eenmaal per week een dwangsom wordt verbeurd. De rechtbank heeft derhalve terecht overwogen dat voor het verbeuren van een dwangsom bepalend is of de geconstateerde overtreding op enig moment gedurende de gekozen tijdseenheid heeft plaatsgevonden.  
Het betoog faalt.

### **Verslaglegging van het controlebezoek**

7. Noba betoogt met verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 13 juni 2012 in zaak nr. 201102842/1/A4, dat de rechtbank heeft miskend dat het invorderingsbesluit niet voldoet aan de eisen die gelden voor de verslaglegging van controlebezoeken. Zij wijst erop dat het besluit geen rapport of verslag van het controlebezoek bevat, daaruit niet blijkt dat de betrokken medewerkers deskundig zijn en het besluit niet door die medewerkers is ondertekend. Gelet hierop is het invorderingsbesluit volgens haar niet voldoende gemotiveerd en niet zorgvuldig tot stand gekomen. Ook uit de overweging van de rechtbank, dat ter zitting bij de hoorcommissie, in het verweerschrift en ter zitting bij de rechtbank verdergaand inzicht is gegeven in de werkwijze van de toezichthouders en de afzonderlijke constatering en de daaraan verbonden conclusies nader zijn toegelicht en verduidelijkt, blijkt volgens Noba dat het invorderingsbesluit en het bestreden besluit onvoldoende informatie bevatten.
- 7.1. In de door Noba aangehaalde uitspraak van 13 juni 2012 heeft de Afdeling overwogen 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 waarneming van feiten en omstandigheden die leiden tot verbeuren van een dwangsom dient te worden gedaan door een ter zake deskundige medewerker van het bevoegd gezag en dat bevindingen op schrift worden gesteld. 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.

Onder verwijzing naar de uitspraken van 25 juli 2012 in zaak nr. 201111954/1/A1 en 20 maart 2013 in zaak nr. 201206016/1/A1 overweegt de Afdeling dat het niet volledig voldoen aan bovenvermelde vereisten niet in alle gevallen betekent dat een deugdelijke en controleerbare vaststelling als hier bedoeld ontbreekt. Ook op basis van ander bewijsmateriaal, zoals foto's, kan een deugdelijke en controleerbare vaststelling van de relevante feiten en omstandigheden plaatsvinden.

- 7.2. De waarnemingen tijdens het controlebezoek op 10 mei 2011 zijn gedaan door twee toezichthouders, die in het invorderingsbesluit zijn genoemd. Noba heeft niet aannemelijk gemaakt dat deze personen, werkzaam bij de sector Handhaving van de provincie Noord-Holland, niet ter zake deskundig waren. De waarnemingen zijn in het invorderingsbesluit beschreven en foto's die deze waarnemingen ondersteunen zijn bij dat besluit gevoegd. Bij de Hoor- en adviescommissie heeft het college voorts onweersproken gesteld dat bij elk controlebezoek met de directeur van Noba of een van zijn vertegenwoordigers over de bevindingen is gesproken en dat discussies soms hebben geleid tot een iets andere weging van de feiten, waarna de constatering in het besluit zijn opgenomen. Gelet hierop bestaat in hetgeen Noba in dit verband heeft aangevoerd geen grond voor het oordeel dat het college de in het invorderingsbesluit vermelde feiten en omstandigheden niet aan dat besluit ten grondslag heeft mogen leggen of dat het onderzoek ter zake niet zorgvuldig is geweest. De enkele omstandigheid dat van het controlebezoek niet een door de toezichthouders ondertekend verslag is opgesteld, brengt in dit geval niet mee dat een deugdelijke en controleerbare vaststelling van relevante feiten en omstandigheden ontbreekt. De rechtbank heeft hierin daarom terecht geen aanleiding gezien voor vernietiging van het bestreden besluit.

Het betoog faalt.

- 7.3. Het hiervoor weergegeven oordeel van de Afdeling houdt niet in dat alle door het college geconstateerde overtredingen op de waarnemingen van de toezichthouders kunnen worden gebaseerd. Op de gronden van Noba die betrekking hebben op specifieke overtredingen, wordt in deze uitspraak afzonderlijk ingegaan.

#### **Advies van de Hoor- en adviescommissie**

8. Noba betoogt voorts dat de rechtbank heeft miskend dat het bestreden besluit door de verwijzing naar het advies van de Hoor- en adviescommissie niet deugdelijk gemotiveerd is. Het advies heeft betrekking op een groot aantal bezwaarschriften en maakt volgens Noba onvoldoende duidelijk welke overwegingen zien op haar bezwaar tegen het invorderingsbesluit.

- 8.1. Blijkens het bestreden besluit heeft het college het advies van de Hoor- en adviescommissie van 24 november 2011 inhoudelijk overgenomen. Dat advies heeft niet alleen betrekking op het bezwaar van Noba tegen het invorderingsbesluit van 1 juni 2011, maar ook op haar bezwaren tegen vijf andere invorderingsbesluiten. Voor zover de bezwaren tegen de invorderingsbesluiten overeenkomen zijn deze in het advies als zodanig samengevat weergegeven en voor zover de bezwaren enkel zijn gericht tegen één of meer invorderingsbesluiten is dat eveneens vermeld. Daarbij is het invorderingsbesluit van 1 juni 2011 steeds aangeduid als 'Noba 1'. In de overwegingen van de commissie is op de weergegeven bezwaren ingegaan, waarbij de volgorde en de nummering van de eerder vermelde bezwaren is aangehouden.

De Awb verzet zich niet tegen deze handelwijze. Dat het advies, waarnaar het college voor de motivering van zijn besluit heeft verwezen, ook betrekking heeft op bezwaren tegen andere invorderingsbesluiten, leidt op zichzelf niet tot het oordeel dat het bestreden besluit niet zorgvuldig is voorbereid of niet deugdelijk is gemotiveerd. In hetgeen Noba heeft aangevoerd bestaat geen grond voor het oordeel dat het advies onduidelijk is en om die reden niet door het college in het bestreden besluit mocht worden overgenomen. De rechtbank heeft in haar betoog daarom terecht geen aanleiding voor vernietiging van het bestreden besluit gezien.

Het betoog faalt.

#### **Vergunningvoorschrift 1.4.1**

9. Noba betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de last voor zover deze betrekking heeft op voorschrift 1.4.1, is overtreden. De overtreding die zij volgens de last diende te beëindigen en

beëindigd moest houden heeft betrekking op de situatie in en om de vetsmelterijen en niet op de situatie in de shredderhal. De rechtbank heeft de last volgens haar te ruim uitgelegd.

- 9.1. In vergunningvoorschrift 1.4.1 is bepaald dat de inrichting schoon moet worden gehouden en in goede staat van onderhoud moet verkeren.

Dwangsombesluit I vermeldt onder A acht overtredingen van voorschrift 1.4.1. De onder A, sub e, vermelde overtreding betreft de situatie in en om de vetsmelterijen, waar veel viezigheid en troep is waargenomen en waar het ook niet ordelijk oogt. Indien niet wordt voldaan aan de last om deze overtreding te beëindigen en beëindigd te houden, is Noba ingevolge dit besluit een dwangsom van € 250 per week per geconstateerde overtreding verschuldigd.

Volgens het invorderingsbesluit zijn tijdens het controlebezoek twee overtredingen van deze last geconstateerd. De eerste overtreding betrof de vetsmelterij, waar bij het lossen van vloeibare olie/vet vanuit een tankwagen een aansluitpunt van de tankwagen permanent lekte en geen maatregelen werden genomen om dit tegen te gaan of op te vangen. De tweede overtreding betrof de shredderhal direct tegenover de vetsmelterij, die bezaaid was met uitgestroomde, gelekte natte en stinkende afvalstoffen. Het college heeft naar aanleiding hiervan een dwangsom van € 250 ingevorderd.

- 9.2. In hoger beroep heeft Noba alleen de overwegingen van de rechtbank omtrent de tweede overtreding gemotiveerd bestreden. Aangezien bij het niet voldoen aan de last eenmaal per week een dwangsom van € 250 verschuldigd is, is de eerste overtreding reeds voldoende voor verbeurte van de dwangsom. Het betoog van Noba kan derhalve niet leiden tot het oordeel dat geen dwangsom van € 250 kon worden ingevorderd. De Afdeling gaat daarom aan dit betoog voorbij.

#### Vergunningvoorschrift 5.1.1

10. Noba betwist voorts het oordeel van de rechtbank dat zij de last voor zover betrekking hebbend op voorschrift 5.1.1 heeft overtreden. Zij voert aan dat niet inzichtelijk is gemaakt hoe de geuremissie afkomstig van de beweerdelijke bronnen is vastgesteld en wijst in dat verband op de aard van de inrichting, die met zich brengt dat veel bronnen geur veroorzaken, zodat moeilijk vast te stellen is van welke bron een bepaalde geur afkomstig is. Zij stelt voorts dat zij de stoffen in de in het invorderingsbesluit beschreven situaties niet kon afdekken of insluiten vanwege het bedrijfsproces. Zij voert voorts aan dat de rechtbank er ten onrechte van is uitgegaan dat in het invorderingsbesluit geen verband wordt gelegd tussen het sluiten van de zeilen rondom de shredderruimte en het beperken van de veronderstelde geuroverlast.
- 10.1. In vergunningvoorschrift 5.1.1 is bepaald dat de binnen de inrichting aanwezige (afval-)stoffen bij opslag, transport, bewerking en verwerking zodanig moeten worden ingesloten en/of afgedekt dat daarmee het vrijkomen van geurhoudende dampen, eventueel na reiniging, wordt voorkomen dan wel indien dat redelijkerwijs niet mogelijk is zoveel als mogelijk wordt beperkt.
- Dwangsombesluit II vermeldt onder B dat verscheidene processen waar geurdampen vrijkomen niet ingesloten en/of afgedekt plaatsvinden. Daarbij zijn zeven geurbronnen vermeld. Indien niet wordt voldaan aan de last om deze overtreding van voorschrift 5.1.1 te beëindigen en beëindigd te houden, is Noba ingevolge dit besluit een dwangsom van € 1.750 per week per geconstateerde overtreding verschuldigd.
- Volgens het invorderingsbesluit zijn tijdens het controlebezoek zes overtredingen van deze last geconstateerd. Het college heeft naar aanleiding hiervan een dwangsom van € 1.750 ingevorderd.
- 10.2. De rechtbank heeft overwogen dat het college eenmaal een dwangsom van € 1.750 heeft ingevorderd en dat dit betekent dat de invordering in zoverre alleen geen stand kan houden indien geen van de constateringen houdbaar blijkt. Vervolgens is de rechtbank ingegaan op de zes geconstateerde overtredingen van de last. Zij heeft ten aanzien van al deze constateringen geconcludeerd dat overtreding van de last voldoende is komen vast te staan. Ten aanzien van de situatie in de shredderhal heeft de rechtbank tevens opgemerkt, in rechtsoverweging 5.3, dat de overtreding van voorschrift 5.1.1 niet gelegen is in de omstandigheid dat de aanwezige zeilen niet waren gesloten, maar in de omstandigheid dat (afval)stoffen niet ingesloten of afgedekt werden gehouden.
- 10.3. Om de naleving van voorschrift 5.1.1 te controleren, behoeft niet te worden vastgesteld hoeveel geur een bepaalde bron precies veroorzaakt. Blijkens het invorderingsbesluit hebben de toezichthouders



waargenomen dat zes bronnen geur veroorzaakten. Ter zitting is toegelicht dat de toezichthouders die geur nabij de bronnen hebben waargenomen en dat uit de foto's blijkt dat zij dichtbij de bronnen zijn geweest. De Afdeling ziet geen aanleiding om aan de waarnemingen van de toezichthouders te twijfelen. Daarbij is in aanmerking genomen dat een aantal bronnen ook in dwangsombesluit II is vermeld als geurbron, bijvoorbeeld de shredder en de swillverwerkingshal.

Noba heeft niet aannemelijk gemaakt dat zij de stoffen in de in het invorderingsbesluit omschreven situaties niet kon afdekken of insluiten. De enkele stelling in hoger beroep dat het bedrijfsproces daaraan in de weg stond, is daarvoor niet voldoende.

Blijkens het invorderingsbesluit is geconstateerd dat geen maatregelen werden getroffen om de geurende stoffen in de shredderhal in te sluiten en dat de daarvoor aanwezige zeilen open waren. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat de overtreding niet zozeer gelegen was in het niet sluiten van de zeilen, maar in de omstandigheid dat (afval-) stoffen niet werden ingesloten of afgedekt werden gehouden. Ook indien de aanwezige zeilen niet bedoeld zijn voor het beperken van geurhinder, werd derhalve niet aan de last voldaan.

Het betoog faalt.

### Vergunningvoorschrift 5.1.3

11. Noba betoogt dat onduidelijk is wat in voorschrift 5.1.3 onder 'aanvang van het smelten', 'gedurende het smelten' en 'één uur na beëindiging van het smelten' moet worden verstaan, nu de term 'smelten' in de vergunning niet is gedefinieerd. Volgens haar dient onder smelten te worden verstaan het door verhitting veranderen van een substantie van vast in vloeibaar. Aangezien in de smeltbak ook vloeibare oliën worden verwarmd ten behoeve van een betere verpompaarheid en het verwijderen van verontreinigingen, is niet steeds duidelijk of het verwarmen ook smelten betreft. Voorts betekent het borrelen van vet niet altijd dat het smeltproces gaande is. Bellen kunnen volgens Noba ook uren na het smelten nog te zien zijn als gevolg van ontsnappende lucht. Gelet hierop heeft de rechtbank volgens haar ten onrechte overwogen dat voldoende vast is komen te staan dat dit voorschrift is overtreden. De rechtbank heeft volgens haar voorts ten onrechte niet meegewogen dat de toezichthouders hebben nagelaten de registratie te bekijken, die zij op grond van voorschrift 5.1.4 dient bij te houden.
- 11.1. In vergunningvoorschrift 5.1.3 is bepaald dat de deuren en ramen van de vetsmelterij op de onderstaande tijden gesloten dienen te zijn; deuren mogen dan uitsluitend kortstondig geopend zijn voor het doorlaten van personen en goederen:
- bij aanvang van het smelten;
  - gedurende het smelten;
  - één uur na beëindiging van het smelten.
- Dwangsombesluit II vermeldt onder A onder meer dat de deuren van de vetsmelterij langdurig open waren. Indien niet wordt voldaan aan de last om deze overtreding van voorschrift 5.1.3 te beëindigen en beëindigd te houden, is Noba ingevolge dit besluit een dwangsom van € 500 per week per geconstateerde overtreding verschuldigd.
- Blijkens het invorderingsbesluit is tijdens het controlebezoek geconstateerd dat de deuren van de vetsmelterij, na het lossen van de tankwagen, niet kortstondig openstonden voor het doorlaten van mensen of goederen, maar langdurig en schijnbaar nodeloos. In de smeltbak werd vloeibaar borrelend vet gezien, wat aangeeft dat het smeltproces gaande was. Het college heeft naar aanleiding hiervan een dwangsom van € 500 ingevorderd.
- 11.2. De rechtbank heeft overwogen dat de stelling van Noba, dat binnen haar inrichting niet meer wordt gesproken van het smelten van vetten omdat veel van de aangeleverde vetten reeds vloeibaar zijn, aan de geconstateerde overtreding niet afdoet. De op de aanvraag vergunde situatie betreft immers die van een vetsmelterij, waar dierlijke en plantaardige vetten en oliën worden gesmolten. Dit omvat volgens de rechtbank mede het lichtelijk en substantief verwarmen van vetten die reeds vloeibaar zijn. Rekening houdend met de aard van het bedrijf, gelet op de waarnemingen van de toezichthouders en met inachtneming van de foto's die ter onderbouwing van de waarnemingen zijn overgelegd, is overtreding van de last volgens de rechtbank voldoende vast komen te staan.
- 11.3. Blijkens de aanvraag, die deel uitmaakt van de verleende milieuvergunning, worden in de

vetsmeltinstallatie dierlijke en plantaardige vetten en oliën gesmolten. Daartoe wordt de olie in de vetbak verwarmd. Een redelijke uitleg van vergunningvoorschrift 5.1.3, waarmee wordt beoogd geurhinder te beperken, brengt met zich dat smelten in de zin van dat voorschrift ook het in de vetsmelterij verwarmen van reeds vloeibare olie omvat, zoals de rechtbank heeft overwogen.

De toezichthouders hebben blijkens het invorderingsbesluit vloeibaar borrelend vet waargenomen en geconcludeerd dat het smeltproces gaande was. De Afdeling ziet geen aanleiding om aan die waarneming en de juistheid van die conclusie te twijfelen. De weergegeven waarneming duidt op het voortdurend borrelen en niet op een incidentele luchtbel.

Ten slotte is voor de vaststelling of voorschrift 5.1.3 wordt overtreden, raadpleging van de in voorschrift 5.1.4 bedoelde registratie niet nodig.

Het betoog faalt.

### Herhaling bezwaar- en beroepsgronden

12. Voor zover Noba in hoger beroep volstaat met verwijzing naar haar bezwaren tegen het invorderingsbesluit en haar gronden in beroep tegen het bestreden besluit, is haar betoog niet gemotiveerd. De desbetreffende gronden kunnen reeds daarom niet slagen.

### Conclusie

13. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.
14. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### Beslissing

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

### Noot

---

Auteur: T.N. Sanders 

1. De Afdeling maakt met deze uitspraak duidelijk dat de feitenvaststellingssoep bij invordering niet zo heet wordt gegeten als deze wordt opgediend in (onder meer) de uitspraak van 13 juni 2012 (zie *JM* 2012/103, met mijn annotatie). In die uitspraak stelt de Afdeling strikte eisen aan het bewijs dat aan een invorderingsbeschikking ten grondslag moet worden gelegd. Bij een schriftelijke feitenvaststelling moet deze volgens de Afdeling aan bepaalde eisen voldoen. Wordt niet voldaan aan deze eisen, dan kan de schriftelijke feitenvaststelling niet aan de invordering ten grondslag worden gelegd en kan de dwangsom dus niet worden ingevorderd. Deze uitspraak laat echter zien dat de Afdeling flexibel kan zijn voor wat betreft die eisen, zolang de vaststelling van de feiten die aan de invorderingsbeschikking ten grondslag ligt maar voldoet aan de kernnorm dat deze deugdelijk en controleerbaar is.
2. De feitenvaststelling die aan een invorderingsbeschikking ten grondslag wordt gelegd moet volgens de Afdeling ‘deugdelijk en controleerbaar’ zijn. Bij het controleren of een opgelegde last wordt overtreden stellen toezichthouders doorgaans een verslag op met daarin hun bevindingen. Deze zogenaamde schriftelijke feitenvaststelling wordt vervolgens aan de invorderingsbeschikking ten grondslag gelegd. Deze werkwijze vormt ook het uitgangspunt van de Afdeling bij haar standaardoverweging ten aanzien van het bewijs dat aan een invorderingsbeschikking ten grondslag moet worden gelegd. De Afdeling overweegt (ook in deze uitspraak — r.o. 7.1) dat de feitenvaststelling “*dient te worden gedaan door een ter zake deskundige medewerker van het bevoegd gezag en [de] bevindingen [moeten] op schrift worden gesteld. 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.*” Voldoet de feitenvaststelling niet aan deze eisen, dan kan deze in beginsel niet aan de

invordering ten grondslag worden gelegd en kan de dwangsom dus niet worden ingevorderd.

3. Eerder volgde al uit uitspraken van de Afdeling dat naast de schriftelijke feitenvaststelling ook ander bewijs voldoende kon zijn (zie bijvoorbeeld ABRvS 20 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4924, *JM* 2013/62 met mijn annotatie waarin fotografisch bewijs werd geaccepteerd als feitenvaststelling). Ten aanzien van de schriftelijke feitenvaststelling met waarnemingen van toezichthouders leek de Afdeling echter vrij strikt in de leer te blijven. Zo was een digitaal opgemaakt verslag waar niet uit blijkt op welke datum en door wie het verslag is opgesteld in beginsel onvoldoende (zie *AB* 2014/58, met mijn annotatie) en was het gebrek aan een ondertekening en dagtekening in andere gevallen ook fataal (zie bijvoorbeeld ABRvS 25 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX2610).
4. In de casus die aan deze uitspraak ten grondslag ligt worden de bevindingen van de toezichthouders echter niet in een aparte schriftelijke feitenvaststelling, maar in de invorderingsbeschikking zelf opgenomen. Er is dus geen apart ondertekend en gedagtekend verslag. De Afdeling oordeelt echter dat: “[d]e enkele omstandigheid dat van het controlebezoek niet een door de toezichthouders ondertekend verslag is opgesteld, brengt in dit geval niet mee dat een deugdelijke en controleerbare vaststelling van relevante feiten en omstandigheden ontbreekt.” De Afdeling wijkt dus in dit geval (deels) af van de eisen die het stelt aan de feitenvaststelling. Evenwel betekent deze uitspraak mijns inziens niet dat de Afdeling haar eisen wijzigt. Dat volgt duidelijk uit de herhaling van de Afdeling van haar standaardoverweging in r.o. 7.1. Daarom zijn de zinsneden ‘in dit geval’ en ‘de enkele omstandigheid’ (dat er geen apart ondertekend verslag is opgesteld) hier van belang. In dit geval voldeed de vaststelling van de feiten klaarblijkelijk op zich wel aan de kernnorm dat deze ‘deugdelijk en controleerbaar’ moet zijn en was voldoende bekend wie op welk moment de feiten had geconstateerd. Gelet daarop is het enkele feit dat er geen apart ondertekend verslag van de toezichthouders beschikbaar was niet voldoende om *in dit geval* de conclusie te trekken dat er geen deugdelijke en controleerbare feitenvaststelling is. Het oordeel komt mij redelijk voor — de toezichthouders zijn klaarblijkelijk zorgvuldig te werk gegaan en de feitenvaststelling is op zich gewoon deugdelijk en controleerbaar. Bovendien bleek (naar ik begrijp) uit het verslag in de invorderingsbeschikking wie de toezichthouders waren en hebben deze toezichthouders bovendien ten tijde van de controle de bevindingen persoonlijk besproken met appellant. De keuze van de Afdeling om de invorderingsbeschikking niet te laten sneuvelen op deze omstandigheid in dit geval acht ik daarom begrijpelijk.
5. Interessant om te signaleren is overigens de toevoeging van de Afdeling aan haar standaardoverweging ten aanzien van de feitenvaststelling bij invorderingsbeschikkingen. De Afdeling voegt toe: “Onder verwijzing naar de uitspraken van 25 juli 2012 in zaak nr. 201111954/1/A1 en 20 maart 2013 in zaak nr. 201206016/1/A1 [*JM* 2013/62] overweegt de Afdeling dat het niet volledig voldoen aan bovenvermelde vereisten niet in alle gevallen betekent dat een deugdelijke en controleerbare vaststelling als hier bedoeld ontbreekt. Ook op basis van ander bewijsmateriaal, zoals foto’s, kan een deugdelijke en controleerbare vaststelling van de relevante feiten en omstandigheden plaatsvinden.” Aan de invorderingsbeschikking kan dus een schriftelijke feitenvaststelling (die voldoet aan de eisen van de Afdeling) ten grondslag worden gelegd óf ander bewijs, mits dit deugdelijk en controleerbaar is. Dit volgde al uit eerdere uitspraken en is dus op zichzelf niet nieuw, maar de overweging van de Afdeling hieromtrent is toch een nuttige aanvulling op de jurisprudentie vanwege de duidelijke uitleg.
6. Resumerend, ik lees in deze uitspraak een praktische precisering van de Afdeling van haar lijn op dit vlak. De kernnorm bij het leveren van bewijs bij invorderingsbeschikkingen is dat er een ‘deugdelijke en controleerbare’ vaststelling van de feiten moet zijn. Bij een schriftelijke feitenvaststelling waarin de bevindingen van toezichthouders zijn opgenomen dient deze in beginsel te voldoen aan de eisen die de Afdeling daaraan stelt. Onder bepaalde omstandigheden kan de Afdeling echter afwijken van die eisen, mits daarmee niet de centrale norm van deugdelijkheid en controleerbaarheid in het gedrang komt. Daarnaast is het leveren van ander bewijs (zoals foto’s) als grondslag voor de invorderingsbeschikking ook mogelijk, maar ook dat bewijs moet voldoen aan de centrale norm van deugdelijkheid en controleerbaarheid.

---

## Voetnoten

### Voetnoten

[\*] Advocaat bij AKD en promovendus aan de Universiteit Leiden.



