

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:1977
Datum uitspraak	13 juli 2022
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 7 december 2018 heeft het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland besloten om ten aanzien van Main over te gaan tot invordering van de verbeurde dwangsommen van € 30.000,00. Bij besluit van 12 juni 2018 is Main, onder oplegging van een last onder dwangsom, onder andere gelast om de overtreding van artikel 17.1 van de Wet milieubeheer te beëindigen en beëindigd te houden door indien zich in een inrichting een ongewoon voorval voordoet of heeft voorgedaan, waardoor nadelige gevolgen voor het milieu zijn ontstaan of dreigen te ontstaan, onmiddellijk de maatregelen te treffen die redelijkerwijs kunnen worden verlangd, om herhaling of de gevolgen van dat voorval te voorkomen of, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, zoveel mogelijk te beperken en ongedaan te maken. Als Main niet aan de last voldoet, dan is Main een dwangsom verschuldigd van € 10.000,00 per geconstateerde overtreding, met een maximum van € 50.000,00.

Volledige tekst

202102456/1/R4.

Datum uitspraak: 13 juli 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Main B.V. (hierna: Main), gevestigd in de gemeente Amsterdam,

appellante,

en

het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland (hierna: het college),

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 7 december 2018 heeft het college besloten om ten aanzien van Main over te gaan tot invordering van de verbeurde dwangsommen van € 30.000,00 (hierna: het invorderingsbesluit).

Bij besluit van 1 april 2019 heeft het college het bezwaar van Main gedeeltelijk gegrond verklaard, het besluit van 7 december 2018 niet herroepen maar nader gemotiveerd dat het bedrag van € 30.000,00 wordt ingevorderd.

Tegen dit besluit heeft Main beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Main heeft nadere stukken ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: de STAB) heeft op verzoek van de Afdeling een deskundigenbericht uitgebracht. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld hun zienswijze te geven over het definitieve deskundigenbericht. Van die gelegenheid hebben zij geen gebruik gemaakt.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting behandeld van 21 maart 2022, waar Main, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. drs. J.C. Ozinga, advocaat te Amsterdam, en het college, vertegenwoordigd door mr. H. Aslander, ing. W.L. Derksen en ing. E.J. Lambrechts, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Bij besluit van 12 juni 2018 is Main, onder oplegging van een last onder dwangsom, onder andere gelast om de overtreding van artikel 17.1 van de Wet milieubeheer (hierna: de Wm) te beëindigen en beëindigd te houden door indien zich in een inrichting een ongewoon voorval voordoet of heeft voorgedaan, waardoor nadelige gevolgen voor het milieu zijn ontstaan of dreigen te ontstaan, onmiddellijk de maatregelen te treffen die redelijkerwijs kunnen worden verlangd, om herhaling of de gevolgen van dat voorval te voorkomen of, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, zoveel mogelijk te beperken en ongedaan te maken. Als Main niet aan de last voldoet, dan is Main een dwangsom verschuldigd van € 10.000,00 per geconstateerde overtreding, met een maximum van € 50.000,00.

2. Artikel 17.1, eerste lid van de Wm luidt:

"1. Indien zich in een inrichting een ongewoon voorval voordoet of heeft voorgedaan, waardoor nadelige gevolgen voor het milieu zijn ontstaan of dreigen te ontstaan, treft degene die de inrichting drijft, onmiddellijk de maatregelen die redelijkerwijs van hem kunnen worden verlangd, om herhaling of de gevolgen van dat voorval te voorkomen of, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, zoveel mogelijk te beperken en ongedaan te maken.

[...]."

3. Het besluit van 12 juni 2018 tot oplegging van de last onder dwangsom is op 14 juni 2018 verzonden. De begunstigingstermijn liep tot en met 15 juni 2018. De begunstigingstermijn is de termijn die een overtreder krijgt om aan de last te voldoen en te voorkomen dat een

dwangsom wordt verbeurd.

4. Op het moment van het besluit van 1 april 2019 was Main gevestigd aan de Petroleumhavenweg 48 in Amsterdam (hierna: het perceel). Aan de rechtsvoorganger van Main is bij besluit van 5 september 2007 een revisievergunning ingevolge de Wm verleend voor het opslaan, be- en verwerken van (gevaarlijke) afvalstoffen, het overslaan van gerede brandstoffen en afgeleide producten daarvan en het uitvoeren van industriële scheepsreinigingen. Binnen de inrichting vonden vroeger twee hoofdactiviteiten plaats: afvalverwerking door Main en brandstoffen op- en overslag door Gulf. Op het oostelijke deel van het perceel bevindt zich een benzineterminal. Het geschil spitst zich op dit deel van het perceel toe. Inmiddels wordt de benzineterminal niet meer geëxploiteerd door Main, maar door Varo Tankstorage B.V.

5. Main beschikt voor de opslag van benzine (en ethanol) in tankput 2 op het perceel over een aantal bovengrondse opslagtanks van het type "vastdak". Het gaat hier om zogeheten K1-stoffen die bij normale omgevingstemperatuur voldoende damp ontwikkelen om licht ontvlambaar te zijn. De tanks zijn uitgevoerd zonder zogeheten "drijvende daken". Het gaat om vastdaktanks. Als het vloeistofniveau in de tank stijgt, dan moet de damp een uitweg vinden om drukverhoging in de tank te voorkomen. Als sprake is van zogenoemde "ademverliezen", dan kan de damp niet volledig worden afgevoerd. Deze "ademverliezen" worden veroorzaakt door temperatuurstijgingen en -dalingen van de damp en van de vloeistof in de tank die veroorzaakt worden door wisselingen in de omgevingstemperatuur tussen nacht en dag. Als de druk te hoog oploopt, dan wordt een veiligheidsvoorziening aangesproken (een noodklep of drukventiel). Hiermee treden niet behandelde emissies van benzinedamp naar de buitenlucht op, totdat de druk weer is genormaliseerd. Dit type emissie staat centraal in dit geschil. Tijdens een regulier proces van be- en verwerken van (gevaarlijke) afvalstoffen en het overslaan van gerede brandstoffen, wordt de damp als gevolg van de "ademverliezen" afgevoerd naar een dampverwerkingsinstallatie (hierna: DVI) en zal de veiligheidsvoorziening niet worden aangesproken.

De tanks van Main zijn ook aangesloten op een DVI. Het belangrijkste onderdeel van een DVI is de dampterugwininstallatie (Vapour Recovery Unit; hierna: VRU). De VRU zet het grootste deel van de benzinedampen om in vloeistof en deze vloeistof wordt vervolgens teruggevoerd naar de tank. Alleen restemissies worden door de VRU in de atmosfeer gebracht. In beginsel moet de DVI zo zijn ontworpen dat er voldoende capaciteit is om alle damp te verwerken (in de VRU). Het kan zo zijn dat de verwerkingscapaciteit van zo'n VRU te beperkt is. Om in dat geval toch ongewenste emissies te voorkomen, moet een alternatieve techniek aanwezig zijn in de vorm van een Vapour Combustion Unit (VCU). In de VCU worden dampen niet teruggewonnen, maar verbrand, zodat geen schadelijke dampen zoals benzeen of andere koolwaterstoffen meer worden geëmitteerd. Er zijn hier twee typen VCU's mogelijk:

- een gasmotor (Internal Combustion Engine; hierna: ICE) of
- een ontgassingsinstallatie van de firma Endegs (hierna: Endegs).

6. Naar aanleiding van tien meldingen van ongewone voorvallen in de periode tussen 27 juni tot en met 13 juli 2018 is over deze periode een verbeurde dwangsom van € 10.000,00 bij Main ingevorderd, omdat Main niet tijdelijk een VCU heeft geplaatst in de inrichting. Tegen dit invorderingsbesluit heeft Main geen rechtsmiddelen aangewend. Dit invorderingsbesluit is in deze procedure niet aan de orde.

Vervolgens heeft het college bij beschikking van 25 juli 2018 een tijdelijke gedoogbeschikking voor de plaatsing van een VCU, type Endegs, genomen. Hierna hebben zich in ieder geval tot

11 september 2018 geen ongewone voorvallen voorgedaan.

Begin augustus 2018 heeft Main een alternatief type VCU geplaatst, namelijk het type ICE. Deze ICE is medio september 2018 in bedrijf genomen. Hierna zijn opnieuw meldingen gedaan van ongewone voorvallen in de periode 27 september tot en met 14 november 2018, waarbij sprake is van ongewenste emissies van brandstofdampen en stikstof in de atmosfeer.

7. Het college heeft bij besluit van 7 december 2018 besloten om over te gaan tot invordering van een verbeurde dwangsom bij Main, ter hoogte van € 30.000,00. Dit invorderingsbesluit ziet op de ongewone voorvallen bij Main in de periode tussen 27 september 2018 tot en met 14 november 2018. Het college heeft aan dit besluit het controlerapport van 25 november 2018 ten grondslag gelegd waarin 8 ongewone voorvallen worden beschreven. Volgens het controlerapport hadden die voorvallen allemaal te maken met te hoge druk in de landtanks (bedoeld is: vastdanktanks). Volgens het college heeft Main de overtreding niet beëindigd, doordat Main geen adequate maatregelen heeft genomen om herhaling van ongewone voorvallen te voorkomen. Volgens het college heeft Main op enig moment de Endegs vervangen door een ICE. Ondanks dat al snel bleek dat de ICE niet voldoende functioneert, heeft Main pas op 15 november 2018 de Endegs teruggeplaatst. Op de zitting is gebleken dat nadien geen meldingen van voorvallen, als hier aan de orde, meer zijn gedaan. Verder heeft het college geconstateerd dat Main over de periode tussen 27 september 2018 tot en met 14 november 2018, acht keer niet voldaan heeft aan de opgelegde last door niet onmiddellijk maatregelen te nemen om herhaling van ongewenste emissies te voorkomen. Volgens het college is als gevolg van de acht overtredingen de maximale dwangsom van € 50.000,00 verbeurd. Maar het college heeft aanleiding gezien om gedeeltelijk van invordering af te zien. Volgens het college was er namelijk in essentie sprake van drie apart te onderscheiden feiten. Daarom heeft het college besloten € 30.000,00 van Main in te vorderen.

8. Bij besluit van 1 april 2019 heeft het college, met inachtneming van het advies van de Hoor- en adviescommissie van de provincie Noord-Holland van 7 maart 2019, het bezwaar gedeeltelijk gegrond verklaard. Het college heeft besloten om het besluit van 7 december 2018 niet te herroepen maar wel te voorzien van een nadere motivering.

9. In beroep spitst het geschil zich toe op de vraag of Main dwangsommen heeft verbeurd door in strijd met artikel 17, eerste lid Wm onvoldoende maatregelen te nemen om ongewone voorvallen te voorkomen na afloop van de begunstigingstermijn, zodat Main niet aan de opgelegde last heeft voldaan.

Zijn de voorvallen te relateren aan de opgelegde last onder dwangsom?

10. Main betoogt dat het college ten onrechte heeft besloten om tot invordering van verbeurde dwangsommen over te gaan, omdat het college ten onrechte stelt dat niet voldaan is aan de opgelegde last zoals beschreven in het besluit van 12 juni 2018. Volgens Main zag deze last namelijk niet op het voorkomen van ongewenste emissies van brandstofdampen en stikstof in de atmosfeer door het capaciteitstekort in de DVI. Main heeft op de zitting toegelicht dat de last volgens haar alleen maar betrekking had op het functioneren van de blusschuimininstallatie.

10.1. Het invorderingsbesluit van 7 december 2018 vermeldt dat de meldingen van ongewone voorvallen zien op ongewenste emissies van brandstofdampen en stikstof in de atmosfeer, omdat Main een goed werkende VCU, type Endegs, heeft ingeruild voor een minder goed werkend type, namelijk een ICE. Hierdoor zouden nadelige gevolgen voor het

milieu zijn ontstaan. Het kan Main verweten worden dat zij niet onmiddellijk maatregelen heeft genomen die redelijkerwijs van haar kunnen worden verlangd, om herhaling van dat voorval te voorkomen.

10.2. De last die in dit geschil aan de orde is en aan Main bij besluit van 12 juni 2018 is opgelegd luidt als volgt:

"Last 1

De overtreding van artikel 17.1, eerste lid Wm te beëindigen en beëindigd te houden door indien zich in een inrichting een ongewoon voorval voordoet of heeft voorgedaan, waardoor nadelige gevolgen voor het milieu zijn ontstaan of dreigen te ontstaan, onmiddellijk de maatregelen te treffen die redelijkerwijs van Main B.V. kunnen worden verlangd, om herhaling of de gevolgen van dat voorval te voorkomen of, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, zoveel mogelijk te beperken en ongedaan te maken."

Weliswaar was het niet adequaat functioneren van de blusschuimininstallatie de aanleiding om de last op te leggen aan Main, maar - gelet op de ruime formulering van de last - is de last niet beperkt tot het nemen van maatregelen om het functioneren van die installatie te reguleren. De formulering van de last houdt namelijk in dat Main, als zich een ongewoon voorval voordoet, onmiddellijk maatregelen moet treffen om herhaling of de gevolgen van dat voorval te voorkomen of in elk geval zoveel mogelijk moet beperken. Deze last is daarom naar het oordeel van de Afdeling niet beperkt tot ongewone voorvallen die enkel te relateren zijn aan de blusschuimininstallatie, maar aan het voorkomen van ongewone voorvallen binnen de inrichting in het algemeen.

Het betoog slaagt niet.

Ongewone voorvallen waardoor nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan?

11. Main betoogt dat zich na afloop van de begunstigingstermijn op 15 juni 2018 geen overtredingen hebben voorgedaan, zodat het college ook hierom ten onrechte heeft besloten tot invordering van verbeurde dwangsommen. In dit kader stelt Main dat in de periode tussen 27 september 2018 tot en met 14 november 2018, geen sprake is geweest van ongewone voorvallen. Dat is volgens Main zo, omdat om te kunnen spreken van een ongewoon voorval, sprake moet zijn van ernstige nadelige gevolgen voor het milieu. De extra emissie van benzeen als gevolg van het voorval draagt volgens Main alleen maar in beperkte mate bij aan de al vergunde emissie van de bedrijfsactiviteiten, zodat niet is aangetoond dat sprake is van ernstige nadelige gevolgen voor het milieu. In dit kader verwijst Main naar het door haar overgelegd rapport van Tauw van 12 juli 2019. Daaruit volgt dat sprake is geweest van incidentele emissies die zich bovendien bevinden binnen de vergunde emissie-ruimte. Daarom is volgens Tauw geen sprake van nadelige gevolgen voor het milieu buiten de inrichting. Bovendien ging het bij deze incidentele emissies om kleine hoeveelheden ongevaarlijke gassen. Hierdoor heeft zich geen milieuschade of een dreiging daarvan voorgedaan. Volgens Main is er dan ook geen sprake van een ongewoon voorval. Main heeft ook op de zitting aangevoerd dat geen sprake is van ongewone voorvallen, omdat deze emissies al jaren plaatsvinden. Gelet hierop kan volgens haar niet meer gesproken worden van een ongewoon voorval.

11.1. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling (bijvoorbeeld de uitspraak van 10 juli 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2335](#)) moet onder ongewoon voorval in de zin van artikel 17.1 van de Wm in ieder geval worden verstaan: elke gebeurtenis in een inrichting, ongeacht de oorzaak daarvan, die afwijkt van de normale bedrijfsactiviteiten. Dit begrip omvat daarom zowel

storingen in het productieproces en in de voorzieningen als ongelukken en calamiteiten. Zoals op de zitting is bevestigd door Main, beschikte de VRU op het perceel van Main over te weinig capaciteit. Hierdoor was het aanspreken van een goed werkend type VCU noodzakelijk voor het op een juiste manier aflaten van dampen en het voorkomen van ongewenste emissies buiten de inrichting. Omdat de VRU over te weinig capaciteit beschikte, werden de dampen regelmatig afgelaten via het veiligheidsventiel. Door Main zelf zijn acht incidenten gemeld die hebben plaatsgevonden in de periode tussen 27 september 2018 tot en met 14 november 2018.

De Afdeling is van oordeel dat het veiligheidsventiel moet dienen als veiligheidsvoorziening. Het is niet de bedoeling dat deze voorziening met regelmaat wordt aangesproken. Met de STAB is de Afdeling daarom van oordeel dat het aantal meldingen van incidenten binnen de inrichting in een relatief korte periode niet overeenkomt met wat verwacht kan worden van een goede bedrijfsvoering. Het veiligheidsventiel dient namelijk als veiligheidsvoorziening die alleen sporadisch mag worden gebruikt, bijvoorbeeld als gevolg van een technische storing door onvoorziene omstandigheden. In dit geval is echter sprake van acht ongewone voorvallen in een relatief korte periode. Weliswaar ging het om een geringe uitstoot van emissies van benzinedamp, maar dat laat onverlet dat, zoals de STAB ook opmerkt, de emissie van benzinedamp via de veiligheidsklep niet te beschouwen is als onderdeel van de bedrijfsvoering. Verder hoeft, anders dan Main stelt, bij een voorval om het als ongewoon aan te merken, geen sprake te zijn van ernstige milieugevolgen. Het op de zitting door Main aangevoerde feit dat zij al jaren via de veiligheidsvoorziening emitteerde, en deze handelswijze voor haar daarom geen ongewone bedrijfssituatie was, brengt naar het oordeel van de Afdeling ook niet mee dat geen sprake was van ongewone voorvallen. Zoals hiervoor is overwogen, kan het regelmatig aanspreken van de veiligheidsvoorziening niet worden gezien als een goede bedrijfsvoering die van Main mocht worden verwacht. Overigens heeft Main zelf de meldingen van ongewone voorvallen gedaan. Gelet op het voorgaande is naar het oordeel van de Afdeling dan ook sprake van ongewone voorvallen.

11.2. Uit de opgelegde last volgt dat voorkomen moet worden dat nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of dreigen te ontstaan. In tegenstelling tot wat Main aanvoert, hoeft het hierbij dus niet te gaan om "ernstige" nadelige gevolgen.

In het kader van de vraag of nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of dreigen te ontstaan, is de verhouding tussen de emissie als gevolg van het gebruik van het veiligheidsventiel bij Main en de emissiegrenswaarde uit de vergunning van Main voor de reguliere bedrijfsvoering niet relevant om het effect van de emissie en dus de schadelijke gevolgen van de emissie in beeld te brengen. Voor de emissie via de drukventielen is geen emissiegrenswaarde in de vergunning opgenomen. In het verlengde hiervan komt in dit verband aan het rapport van Tauw niet de betekenis toe die Main daaraan toegekend wenst te zien.

De Afdeling stelt vast dat bij de acht incidenten via de veiligheidsvoorziening benzinedamp ongefilterd is vrijgekomen. Dat bestond onder meer uit benzeen, een kankerverwekkende stof. Gelet op dit relatief grote aantal voorvallen binnen een korte periode en de daarbij ongefilterd vrijgekomen stof is naar het oordeel van de Afdeling door het college terecht gesteld dat sprake is van nadelige gevolgen voor het milieu.

11.3. Gelet op het hiervoor overwogene is de Afdeling van oordeel dat het college terecht heeft geoordeeld dat sprake is van ongewone voorvallen, waardoor nadelige gevolgen voor het milieu zijn ontstaan of dreigen te ontstaan. De betogen slagen dan ook niet.

Maatregelen ter voorkoming van herhaling of de gevolgen van ongewone voorvallen?

12. Main betoogt dat, voor zover sprake zou zijn van ongewone voorvallen, zij maatregelen heeft genomen om incidentele emissies te voorkomen, zodat ook hierdoor geen dwangsommen verbeurd zijn na afloop van de begunstigingstermijn. In dit kader stelt Main dat zij haar interne procedure voor het melden van ongewone voorvallen heeft aangepast. Main heeft als proefneming een ICE gebruikt om als ondersteuning van de VRU te fungeren. Hierbij stelt Main dat het college ten onrechte heeft tegengeworpen aan haar dat zij een goede unit, namelijk een Endegs, zou hebben vervangen door een minder goed werkende ICE. Volgens Main kon zij er vanuit gaan dat de ICE samen met de VRU voldoende capaciteit had om ongewenste emissies te voorkomen. Bovendien was de keuze voor een ICE logisch, omdat hierdoor een lagere milieubelasting plaatsvindt. Ook verzekert een ICE volgens Main een betere veiligheid. Verder was er een proefnemingsvergunning voor het gebruik van een ICE verleend.

Ook wijst Main op diverse maatregelen die zij genomen heeft na de meldingen van ongewone voorvallen op 27 en 29 september 2018, 30 september 2018, 5 en 8 oktober 2018, 5,6 en 14 november 2018. Zo heeft Main een aanvullende werkinstructie gemaakt, zodat de ICE snel kon worden gestart. Daarnaast stelt Main dat zij het incident van een klep die onterecht dicht stond, direct heeft opgelost door te kijken naar aanpassingen in de automatisering. Ook geeft Main aan dat zij op 8 oktober 2018 besloten heeft om twee extra ICE ontgassingsmotoren bij te zetten om de VRU te ondersteunen en zekerheid te hebben van voldoende capaciteit. Daarnaast stelt Main dat zij een tank uit bedrijf heeft genomen, zodat daardoor de hoeveelheid damp verminderd zou worden. Ook geeft Main aan dat zij op 15 november 2018 de Endegs weer als extra capaciteit heeft aangezet om dampuitstoot naar de omgeving door te hoge druk in de tanks te voorkomen.

12.1. Vaststaat dat Main op 25 juli 2018 een VCU, type Endegs, heeft geplaatst in de inrichting. Toen de Endegs er stond, zijn geen ongewone voorvallen gemeld. Ook is op de zitting bevestigd dat Main begin augustus 2018, ter vervanging van de Endegs, een ICE heeft geplaatst. Vervolgens zijn in september meldingen gedaan van ongewone voorvallen, zodat duidelijk was dat de ICE niet over voldoende capaciteit beschikte om de damp te verwerken en dat hierdoor emissies via de veiligheidsvoorziening niet voorkomen konden worden. Hoewel Main na de installatie van de ICE begin augustus maatregelen heeft getroffen (zoals hiervoor in overweging 12 weergegeven), bleven emissies via de veiligheidsvoorziening meer dan sporadisch plaatsvinden. Zoals de STAB ook opmerkt, was na de plaatsing van de ICE sprake van een aanzienlijk aantal meldingen binnen korte tijd. Main wist dat de capaciteit van de VRU niet voldoende was en dat een andere maatregel, zoals het plaatsen van een Endegs wel kon voorkomen dat meer ongewenste emissies via de veiligheidsvoorziening zouden plaatsvinden. Naar het oordeel van de Afdeling heeft Main daarom niet, hoewel zij daartoe in de mogelijkheid was, onmiddellijk afdoende maatregelen genomen die redelijkerwijs nodig waren om ongewenste emissies via de veiligheidsvoorziening te voorkomen. Hierbij merkt de Afdeling (onder verwijzing naar overweging 11.1) op dat het aantal van meldingen van incidenten binnen de inrichting niet overeenkomt met wat bij een goede bedrijfsvoering mag worden verwacht.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

13. Het beroep is ongegrond.

14. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. J. Gundelach en mr. G.O. van Veldhuizen, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.L.M. van Loo, griffier.

w.g. Uylenburg
voorzitter

w.g. Van Loo

Griffier

Uitgesproken in het openbaar op 13 juli 2022

418-972