

ECLI	ECLI:NL:RVS:2005:AT8431
Datum uitspraak	29 juni 2005
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 27 juli 2004 heeft verweerder appellante onder aanzegging van bestuursdwang gelast het recreatieoord De Wildhorst te sluiten en gesloten te houden totdat de in de lastgeving omschreven strijdigheden met het Besluit voorzieningen en installaties milieubeheer (hierna: het Besluit) zijn weggenomen.

Volledige tekst

200500037/1.

Datum uitspraak: 29 juni 2005

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Recreatieoord De Wildhorst B.V.",
gevestigd te Heeswijk-Dinther,
appellante,

en

het college van burgemeester en wethouders van Bernheze,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 27 juli 2004 heeft verweerder appellante onder aanzegging van bestuursdwang gelast het recreatieoord De Wildhorst te sluiten en gesloten te houden totdat de in de lastgeving omschreven strijdigheden met het Besluit voorzieningen en installaties milieubeheer (hierna: het Besluit) zijn weggenomen.

Bij besluit van 23 november 2004, verzonden op 24 november 2004, heeft verweerder beslist op het hiertegen gemaakte bezwaar. Hij heeft daarbij de bestuursdwangaanzegging omgezet in een last onder dwangsom als bedoeld in artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht.

Tegen dit besluit heeft appellante bij brief van 31 december 2004, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde datum, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 1 februari 2005.

Bij brief van 1 maart 2005 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 mei 2005, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. M.J.G. Pennings, advocaat te Eindhoven, en C.G. van Dijken, gemachtigde, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. M.J.A. Verhagen, advocaat te Eindhoven, en ir. L.H.M. van Willegen-Rodenburg, ambtenaar van de gemeente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ter zitting heeft de coöperatie "De Wildhorst Beheerscoöperatie U.A." het beroep ingetrokken, voorzover dit mede door haar is ingediend.

2.2. Appellante betoogt dat het bestreden besluit, nu dit besluit in sterke mate afwijkt van het primaire besluit van 27 juli 2004, dient te worden aangemerkt als een nieuw primair besluit, waartegen de mogelijkheid van bezwaar dient te bestaan. Appellante wijst op de omzetting van het bestuursdwangbesluit in een lastgeving onder dwangsom. De beslissing op bezwaar kan derhalve niet in stand blijven, aldus appellante.

2.2.1. Aan het bestreden besluit ligt de overweging van verweerder ten grondslag dat de in het primaire besluit genoemde overtredingen van het Besluit ongedaan zijn gemaakt, met uitzondering van het keuringsvereiste voor het lagedrukgedeelte van het leidingensysteem. Nu de omstandigheden zodanig zijn gewijzigd, is een algehele sluiting van de inrichting - dat was de aangezegde bestuursdwang - naar de mening van verweerder niet langer te rechtvaardigen. Daarom heeft verweerder het oorspronkelijke bestuursdwangbesluit gewijzigd in een lastgeving onder het opleggen van een dwangsom.

2.2.2. De Afdeling overweegt dat verweerder de bevoegdheid toekomt om in het kader van een volledige heroverweging bij het beslissen op bezwaar een bestuursdwangaanschrijving om te zetten in een dwangsumaanschrijving. Uit het bestreden besluit volgt dat de wijziging het resultaat is van een volledige heroverweging in bezwaar. Gelet hierop en nu zowel het primaire besluit als het bestreden besluit zijn gebaseerd op de overtreding van de in hoofdstuk 8 van bijlage 1 van het Besluit opgenomen voorschriften, treft het beroep van appellante op dit punt geen doel.

2.3. Bij het bestreden besluit heeft verweerder appellante gelast aan te tonen te beschikken over het bewijs van keuring als bedoeld in voorschrift 8.1.2 van bijlage 1 van het Besluit. Het keuringsbewijs moet blijken de stukken en het ter zitting verhandelde betrekking hebben op het lagedrukgedeelte van het leidingensysteem. De lastgeving geschiedt onder het opleggen van een eenmalige dwangsom van € 15.000,00. Voor de last geldt een begunstigingstermijn van 12 weken.

2.4. Ingevolge artikel 125, eerste lid, van de Gemeentewet is het gemeentebestuur bevoegd tot toepassing van bestuursdwang.

Krachtens artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan een bestuursorgaan dat bevoegd is bestuursdwang toe te passen, in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen.

Ingevolge het tweede lid strekt een last onder dwangsom ertoe de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding dan wel een herhaling van de overtreding te voorkomen.

Ingevolge het derde lid wordt voor het opleggen van een last onder dwangsom niet gekozen, indien het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen, zich daartegen verzet.

Ingevolge het vierde lid stelt het bestuursorgaan de dwangsom vast hetzij op een bedrag

ineens, hetzij op een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd, dan wel per overtreding van de last. Het bestuursorgaan stelt tevens een bedrag vast waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd. Het vastgestelde bedrag moet in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging.

Ingevolge het vijfde lid wordt in de beschikking die strekt tot het ongedaan maken van een overtreding of het voorkomen van verdere overtreding, een termijn gesteld gedurende welke de overtreder de last kan uitvoeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd.

2.5. Ingevolge artikel 4, tweede lid, van het Besluit gelden de voorschriften die zijn opgenomen in bijlage 1 voor een ieder die een inrichting type B of C drijft. Deze draagt er zorg voor dat de voorschriften worden nageleefd.

De onderhavige inrichting is een inrichting type B in de zin van het Besluit.

Ingevolge voorschrift 8.1.1 van bijlage 1 van het Besluit voldoet een reservoir dat op een bouwplaats is opgesteld en in gebruik is ten behoeve van bouwactiviteiten aan CPR 11-1. Een reservoir dat anders dan op een bouwplaats is opgesteld of anders dan ten behoeve van bouwactiviteiten in gebruik is voldoet aan CPR 11-2 of CPR 11-3.

Ingevolge voorschrift 8.1.2 van bijlage 1 van het Besluit - voorzover hiervan belang - wordt een in voorschrift 8.1.1 bedoeld reservoir met toebehoren, leidingen en andere installatie-onderdelen gekeurd en herkeurd overeenkomstig NEN-EN 12 817.

2.6. Appellante heeft bezwaren aangevoerd omtrent de door verweerder gehanteerde wettelijke grondslag van de last onder dwangsom.

Voorzover appellante betoogt dat het Besluit niet van toepassing is, omdat de betreffende installatie reeds vóór de inwerkingtreding van voornoemd Besluit in werking was, overweegt de Afdeling dat de onderhavige inrichting onder de werkingssfeer van het Besluit valt, nu dit onmiddellijk werking heeft. Er is niet gebleken dat één van de in het Besluit genoemde uitzonderingen van toepassing is en evenmin zijn de artikelen 8 en 9 van het Besluit van toepassing.

De Afdeling overweegt ten aanzien van het betoog van appellante dat de voorschriften in bijlage 1 van het Besluit innerlijk tegenstrijdig zijn, dat appellante desgevraagd geen tegenstrijdigheden heeft weten aan te wijzen en dat ook de Afdeling niet op innerlijke tegenstrijdigheden is gestuit.

Daarom ziet de Afdeling in zoverre geen grond voor het oordeel dat verweerder niet bevoegd was de onderhavige last onder dwangsom op te leggen.

2.7. Appellante betoogt dat zij het feitelijk en juridisch niet in haar macht heeft om te voldoen aan de lastgeving. Zij kan haars inziens niet als overtreder worden aangemerkt. Appellante voert daarbij aan dat zij BAM Infratechniek Zuid BV opdracht heeft gegeven de algemene propaangasinstallatie op het recreatiepark te controleren. BAM Infratechniek Zuid BV heeft volgens appellante het volledige gas-, water- en elektranetwerk gecontroleerd, in kaart gebracht en getest. De akkoordbevinding van BAM Infratechniek Zuid BV ziet op het gehele leidingnetwerk tot aan de verdeel- en meterkasten. De leidingen tussen de verdeel- en meterkasten en de individuele chalets (het lagedrukleidingnetwerk) kunnen volgens appellante niet worden gecontroleerd, nu deze chalets deels toebehoren aan individuele gebruikers, die de grond in erfpacht hebben. Indien de gebruikers van voornoemde chalets geen medewerking verlenen aan de controle, kan het lagedrukleidingnetwerk niet worden

gekeurd. Appellante is daarom van mening dat de individuele eigenaren en erfpachters verantwoordelijk zijn voor het keuren van de leidingen tussen de verdeel- en meterkasten en de individuele chalets. De feitelijke overtreders, de individuele eigenaren of de erfpachters, zullen haars inziens hiervoor moeten worden aangeschreven. Daarnaast is volgens appellante niet zij de eigenaar van het betreffende leidingnetwerk, maar Bemax Energie B.V.

2.7.1. Uit de bij de stukken gevoegde overzichtstekening van het recreatieoord en de daarop ter zitting gegeven toelichting blijkt dat op het terrein van het recreatieoord 'De Wildhorst' ongeveer 300 chalets/caravans staan, waarvan een gedeelte toebehoort aan derden via erfpacht of ondererfpacht. Blijkens het ter zitting verhandelde wordt door appellante niet bestreden dat de chalets/caravans van individuele gebruikers onderdeel uitmaken van de inrichting recreatieoord 'De Wildhorst'. Onderdeel van deze inrichting is de binnen de inrichting aanwezige propaangasinstallatie.

Ingevolge artikel 4, tweede lid, van het Besluit gelden de voorschriften van bijlage 1 van het Besluit, waaronder de in hoofdstuk 8 van bijlage 1 van het Besluit opgenomen voorschriften, voor de drijver van de inrichting. De drijver van de inrichting dient er zorg voor te dragen dat deze voorschriften worden nageleefd.

De Afdeling stelt op grond van de stukken en het verhandelde ter zitting vast dat appellante eigenares en exploitant is van het recreatieoord 'De Wildhorst'. Zij heeft voor dit recreatieoord de benodigde vergunningen aangevraagd en deels reeds verkregen. Voorts valt het recreatieoord blijkens de stukken onder het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer, op grond waarvan appellante een melding heeft gedaan.

Gelet op het vorenstaande heeft verweerder zich naar het oordeel van de Afdeling terecht op het standpunt gesteld dat appellante moet worden aangemerkt als degene die de inrichting drijft. Appellante moet derhalve als overtreder in de zin van artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht worden aangemerkt. De Afdeling ziet in hetgeen appellante heeft aangevoerd geen aanknopingspunten voor het oordeel dat appellante niet in staat is de onderhavige last uit te voeren. De contractuele verhouding van appellante tot de individuele eigenaren en erfpachters vormt, wat daarvan ook zij, naar het oordeel van de Afdeling geen beletsel om de onderhavige last uit te voeren. De Afdeling wijst daarbij onder meer op de reglementen van het recreatieoord en de in de erfpachtcontracten opgenomen erfpachtsvoorwaarden en kwalitatieve verplichtingen. In hetgeen appellante voor het overige heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor een ander oordeel.

Gezien het vorenstaande heeft verweerder de last onder dwangsom terecht aan appellante gericht. Verweerder was derhalve bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom aan appellante wegens eerder genoemde overtreding van het Besluit.

2.8. Appellante is verder van mening dat een last onder dwangsom die ertoe strekt een goedkeuringscertificaat te verkrijgen, te ver gaat en volstrekt disproportioneel is. De keuringscertificaten hadden naar de mening van appellante ook in het kader van de kampeer- en gebruikersvergunning kunnen worden gevraagd.

2.8.1. 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 bestuursdwang of een last onder 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 uitzicht 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.

2.8.2. Ter zitting heeft verweerder betoogd dat het uit het oogpunt van veiligheid, mede gezien de reeds op het terrein van de inrichting geconstateerde tekortkomingen aan het leidingenstelsel, van belang is dat de betreffende leidingen worden gekeurd en keuringscertificaten worden overgelegd. De last ziet blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting op alle nog niet gekeurde leidingen die deel uitmaken van het lagedrukgedeelte van het leidingnetwerk.

Niet gebleken is dat handhavend optreden in het onderhavige geval zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van dit optreden had moeten worden afgezien. De Afdeling ziet gelet op de door verweerder gegeven motivering voorts geen grond voor het oordeel dat het vastgestelde bedrag niet in redelijke verhouding staat tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging. In hetgeen appellante heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor een ander oordeel.

2.9. Het beroep is ongegrond.

2.10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. W. Konijnenbelt, Voorzitter, en mr. Ch.W. Mouton en mr. J.H. van Kreveld, Leden, in tegenwoordigheid van mr. D.A.B. Montagne, ambtenaar van Staat.

w.g. Konijnenbelt w.g. Montagne

Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 29 juni 2005

374.