

ECLI	ECLI:NL:RVS:2005:AU1750
Datum uitspraak	31 augustus 2005
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 10 juli 2002, kenmerk MW2002.29406, gewijzigd bij besluit van 12 juli 2002, heeft verweerder beslist bestuursdwang toe te passen ter zake van de inrichting van appellante, gelegen aan de [locatie] te [plaats]. Bij besluit van 1 april 2003, kenmerk MW2002.30255, heeft verweerder wederom besloten ter zake van die inrichting bestuursdwang toe te passen.

Volledige tekst

200500849/1.

Datum uitspraak: 31 augustus 2005

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], gevestigd te [plaats],

en

het college van gedeputeerde staten van Gelderland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 10 juli 2002, kenmerk MW2002.29406, gewijzigd bij besluit van 12 juli 2002, heeft verweerder beslist bestuursdwang toe te passen ter zake van de inrichting van appellante, gelegen aan de [locatie] te [plaats]. Bij besluit van 1 april 2003, kenmerk MW2002.30255, heeft verweerder wederom besloten ter zake van die inrichting bestuursdwang toe te passen.

Bij besluit van 14 december 2004, kenmerk MPM3495, verzonden op 20 december 2004, heeft verweerder de tegen deze besluiten gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft appellante bij brief van 27 januari 2005, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde datum, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 25 februari 2005.

Bij brief van 17 maart 2005 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 mei 2005, waar appellante,

vertegenwoordigd door mr. drs. E.D.M. Knecht, advocaat te Breda, en [gemachtigde] en A. Jansen, gemachtigde, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. M.M. de Jonge-van Swaay, ambtenaar van de provincie, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Bij besluit van 16 oktober 2001 heeft verweerder appellante een revisievergunning krachtens de Wet milieubeheer verleend voor de inzameling, opslag en bewerking in voormelde inrichting van producten die vrijkomen als organische bij- en restproducten in de (levensmiddelen)industrie.

2.2. Op 4 juli 2002 zijn tijdens onderhoudswerkzaamheden binnen de inrichting twee silo's geëxplodeerd. Bij de explosie zijn twee mensen om het leven gekomen. De explosie is veroorzaakt doordat gassen in één van beide silo's tot ontploffing zijn gekomen als gevolg van het uitvoeren van "hete" onderhoudswerkzaamheden op het dak van die silo. Verweerder heeft appellante naar aanleiding van de explosie bij het besluit van 10 juli 2002 bestuursdwang aangezegd. Als last is daarbij onder meer gesteld dat de inrichting met ingang van 11 juli 2002 buiten gebruik moet worden gesteld totdat de oorzaken van de explosie bekend zijn. Nadat naar die oorzaken onderzoek was verricht, heeft verweerder op 28 januari 2003 een verzoek van appellante om een beperkte herstart toe te staan afgewezen en tevens meegedeeld dat hij voornemens was de vergunning in te trekken. Bij het besluit van 1 april 2003 is als last gesteld dat appellante geen organische rest- of bijproducten in haar inrichting mag accepteren, bewerken en/of op- en overslaan tot het moment dat het besluit tot intrekking van de vergunning in werking is getreden.

2.3. Verweerder heeft bij het nemen van het besluit van 10 juli 2002, zoals gewijzigd bij besluit van 12 juli 2002, zijn bevoegdheid in de eerste plaats gebaseerd op artikel 1.1a, tweede lid, van de Wet milieubeheer, omdat naar zijn mening de roerwerken slechts incidenteel werden gebruikt, er hete werkzaamheden aan de tanks zijn verricht terwijl deze waren gevuld en het bij appellante bekend had moeten zijn dat de organische afvalstoffen die in de silo's waren opgeslagen onder anaërobe omstandigheden brandbare gassen kunnen vormen. Voorts heeft appellante volgens verweerder artikel 8.1, eerste lid onder b, van de Wet milieubeheer overtreden, omdat één van de autoclaven als opslagtank in gebruik was, terwijl dat gebruik niet was vergund. Tot slot heeft verweerder overtreding van artikel 13 van de Wet bodembescherming aan zijn besluit ten grondslag gelegd, omdat de geëxplodeerde silo's niet waren voorzien van vloeistofdichte lekbakken om de inhoud van die silo's in geval van een calamiteit geheel of gedeeltelijk op te vangen, waardoor die inhoud na de explosie van het terrein van de inrichting kon stromen en water- en bodemverontreiniging kon veroorzaken.

2.3.1. Appellante bestrijdt dat verweerder bevoegd was handhavend op te treden. Zij stelt daartoe dat de in overweging 2.3 genoemde wettelijke bepalingen niet zijn overtreden. Voorts meent zij dat het toepassen van bestuursdwang onevenredig was.

2.3.2. De Afdeling overweegt ten aanzien van de opslag in de autoclaaf (drukketel) dat volgens de aanvraag die aan de vergunning ten grondslag ligt onder de opslagcapaciteit mede de beide drukketels vallen. Ingevolge voorschrift 2.1 van die vergunning maakte de aanvraag deel uit van de vergunning. Het gebruik van een autoclaaf als opslagtank betekent dan ook niet dat de inrichting niet overeenkomstig de vergunning in werking was. Gelet hierop is artikel 8.1, eerste lid onder b, van de Wet milieubeheer niet overtreden, zodat verweerder niet bevoegd was terzake handhavend op te treden.

2.3.3. De Afdeling heeft reeds eerder overwogen, in de uitspraak van 3 september 2003 in

zaak no. 200300168/1 (AB 2003, 388), dat de voor een inrichting verleende milieuvergunning bepalend is voor de reikwijdte van de zorgplicht die bij het drijven van die inrichting in acht genomen moet worden. Mede gelet op het systeem van de Wet milieubeheer levert de omstandigheid dat vergunde activiteiten, naar naderhand verkregen inzicht van het bevoegd gezag, zeer nadelige gevolgen voor het milieu (kunnen) hebben, zodat de vergunning geen toereikend beschermingsniveau biedt, geen schending op van artikel 1.1a van de Wet milieubeheer. Indien het bevoegd gezag meent dat een voor het drijven van een inrichting verleende milieuvergunning niet langer toereikende bescherming biedt tegen nadelige gevolgen die deze inrichting voor het milieu kan veroorzaken, dient het na te gaan of deze vergunning met toepassing van artikel 8.22, 8.23 of 8.25 van de Wet milieubeheer voor wijziging dan wel intrekking in aanmerking komt. Vaststaat dat de activiteiten die volgens verweerder een overtreding van artikel 1.1a van de Wet milieubeheer vormen, niet in strijd zijn met de vergunning. Derhalve was verweerder niet bevoegd terzake handhavend op te treden.

2.3.4. Met betrekking tot de aan het besluit van 10 juli 2002 ten grondslag liggende schending van artikel 13 van de Wet bodembescherming heeft appellante gesteld dat zij, nadat was gebleken dat de voorgeschreven vloeistofdichte lekbakken niet goed waren te realiseren, in overleg met verweerder andere maatregelen heeft getroffen om bij eventuele uitstroom uit de silo's bodemverontreiniging te voorkomen, waardoor de overstroming na de calamiteit ook daadwerkelijk is beperkt. De Afdeling overweegt dat verweerder deze stelling niet gemotiveerd heeft weersproken en ook anderszins niet aannemelijk heeft gemaakt dat appellante de in artikel 13 van de Wet bodembescherming vervatte zorgplicht heeft overtreden. Derhalve was verweerder ook in zoverre niet bevoegd handhavend op te treden.

2.3.5. Gelet op de rechtsoverwegingen 2.3.2 tot en met 2.3.4 is het beroep tegen het bestreden besluit, voorzover daarbij het bezwaar tegen het besluit van 10 juli 2002, zoals gewijzigd bij besluit van 12 juli 2002, ongegrond is verklaard, gegrond.

2.4. Aan de bestuursdwang die appellante bij het besluit van 1 april 2003 is aangezegd, is bij dat besluit overtreding van artikel 8.1, eerste lid, aanhef en onder b, artikel 17.2, tweede lid, aanhef en onder e, en artikel 17, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wet milieubeheer, alsmede van een aantal aan de vergunning verbonden voorschriften ten grondslag gelegd.

2.4.1. Appellante voert aan dat verweerder niet bevoegd was handhavend op te treden, aangezien zij geen van de in rechtsoverweging 2.4 genoemde wettelijke bepalingen en vergunningvoorschriften heeft overtreden.

2.4.2. De Afdeling overweegt dat verweerder bij besluit van 20 mei 2003 krachtens artikel 8.25, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer de vergunning heeft ingetrokken en krachtens artikel 20.5 van die wet heeft bepaald dat het intrekkingbesluit terstond in werking treedt. De Afdeling heeft het beroep tegen dit besluit bij de uitspraak van 25 februari 2004 in zaak no. 200303650/1 ongegrond verklaard. Zij heeft daartoe overwogen dat, nu de kans op herhaling van de calamiteit niet is uit te sluiten, verweerder zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat sprake is van ontoelaatbare nadelige gevolgen voor het milieu in de zin van artikel 8.25 van de Wet milieubeheer. De Afdeling heeft daarbij in aanmerking genomen dat verweerder geen toepassing aan artikel 8.23 van de Wet milieubeheer kon geven, omdat hij met het in dat kader voorschrijven van de blijkens een rapport van TNO noodzakelijke aanpassing van het bedrijfsproces de grondslag van de aan de vergunning ten grondslag liggende aanvraag zou hebben verlaten.

2.4.3. Verweerder heeft bij het bestreden besluit het bezwaar tegen het besluit van 1 april

2003 ongegrond verklaard en daaraan met verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 25 februari 2004 ten grondslag gelegd dat de vergunning niet toereikend is, aangezien bij het overeenkomstig de verleende vergunning in werking zijn van de inrichting ontoelaatbare gevolgen voor het milieu optreden vanwege het ontbreken van een waarborg voor veiligheidsrisico's. Volgens het bestreden besluit is het zonder toereikende vergunning in werking zijn in strijd met artikel 8.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer en daarom niet van belang welke overige voorschriften zijn overtreden.

2.4.4. De Afdeling overweegt dat het volgens artikel 8.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer verboden is zonder daartoe verleende vergunning een inrichting te veranderen of de werking daarvan te veranderen. Uit deze bepaling vloeit niet voort dat het tevens verboden is om, indien blijkt dat een verleende vergunning ontoereikend is, de inrichting overeenkomstig die vergunning in werking te houden. De omstandigheid dat de onderhavige vergunning blijkens de uitspraak van de Afdeling van 25 februari 2004 niet toereikend is, heeft dan ook niet tot gevolg dat het in werking zijn van de inrichting in strijd met artikel 8.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer is. Verweerder was dan ook niet bevoegd terzake handhavend op te treden.

2.4.5. Op hetgeen appellante in bezwaar heeft aangevoerd terzake van de overige voorschriften die appellante volgens het besluit van 1 april 2003 heeft overtreden, is in het bestreden besluit niet ingegaan. In zoverre is het bestreden besluit in strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht niet deugdelijk gemotiveerd.

2.4.6. Gelet op de rechtsoverwegingen 2.4.3 tot en met 2.4.5 is het beroep tegen het bestreden besluit, ook voorzover daarbij het bezwaar tegen het besluit van 1 april 2003 ongegrond is verklaard, gegrond.

2.5. Gezien het voorgaande is het beroep tegen het bestreden besluit geheel gegrond, zodat het bestreden besluit in zijn geheel dient te worden vernietigd.

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

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Gelderland van 14 december 2004, kenmerk MPM3495;

III. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Gelderland tot vergoeding van bij appellante in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 714,67 (zegge: zevenhonderdveertien euro en zevenenzestig cent), waarvan een gedeelte groot € 644,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het dient door de provincie Gelderland aan appellante onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

IV. gelast dat de provincie Gelderland aan appellante het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 273,00 (zegge: tweehonderd drieënzeventig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.H. van Kreveld, Voorzitter, en mr. M. Oosting en mr. P.C.E. van

Wijmen, Leden, in tegenwoordigheid van mr. W.S. van Helvoort, ambtenaar van Staat.
w.g. Van Kreveld w.g. Van Helvoort
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 31 augustus 2005

361.