

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BA2261
Datum uitspraak	4 april 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 2 september 2005 heeft verweerder een verzoek van appellanten om toepassing van bestuurlijke handhavingsmiddelen met betrekking tot de inrichting van [belanghebbende] op het perceel [locatie] te [plaats] afgewezen.

Volledige tekst

200601715/1.

Datum uitspraak: 4 april 2007

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellanten], wonend te [woonplaats],

en

het college van burgemeester en wethouders van Raalte,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 2 september 2005 heeft verweerder een verzoek van appellanten om toepassing van bestuurlijke handhavingsmiddelen met betrekking tot de inrichting van [belanghebbende] op het perceel [locatie] te [plaats] afgewezen.

Bij besluit gedateerd 17 januari 2005 (lees: 2006), verzonden op 19 januari 2006, heeft verweerder het door appellanten hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit hebben appellanten bij brief van 1 maart 2006, bij de Raad van State per faxbericht ingekomen op dezelfde dag, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 3 april 2006.

Bij brief van 16 mei 2006 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 15 december 2006. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 maart 2007, waar appellanten, vertegenwoordigd door ing. M.H. Middelkamp, en verweerder, vertegenwoordigd door J.J.M. Legebeke, ambtenaar van de gemeente, zijn verschenen. Voorts is [belanghebbende],

bijgestaan door H.J. Hof, als partij gehoord.

2. Overwegingen

2.1. Appellanten hebben ter zitting het beroep ingetrokken voor zover dit was gericht tegen het niet toepassen van handhavingsmiddelen vanwege het in 2003 op het terrein van de inrichting zonder vergunning oprichten van een inmiddels weer verwijderde schutting.

2.2. Verweerder betoogt dat het beroep, voor zover appellanten herhalen wat in bezwaar is aangevoerd zonder daarbij in te gaan op hetgeen verweerder in de overwegingen van het besluit daaromtrent heeft gesteld, onvoldoende is gemotiveerd. Om deze reden moet het beroep volgens verweerder in zoverre niet-ontvankelijk worden verklaard.

2.2.1. Het betoog van verweerder vindt geen steun in het recht. Nu het beroepschrift de gronden van het beroep bevat en deze gronden voorts voldoende zijn geconcretiseerd, bestaat op grond van artikel 6:5, eerste lid, aanhef en onder d, van de Algemene wet bestuursrecht noch anderszins een grond voor het geheel of gedeeltelijk niet-ontvankelijk verklaren van het beroep.

2.3. De inrichting van [belanghebbende] betreft een pelsdierenhouderij. Voor de inrichting is door verweerder op 5 juni 2001 een revisievergunning als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer verleend die, voor zover hier van belang, bij uitspraak van 9 oktober 2002 in zaak no. 200103719/1 onherroepelijk is geworden.

In het handhavingsverzoek hebben appellanten onder meer verzocht om op te treden tegen de aanwezigheid van de erfafscheiding om het terrein van de inrichting die bestaat uit asbesthoudende golfplaten. Met betrekking tot de in 2003 op het terrein van de inrichting opgerichte en inmiddels weer verwijderde asbesthoudende schutting, voeren appellanten aan dat mogelijk al asbest, afkomstig van de schutting, in de bodem is terechtgekomen voordat deze is verwijderd en dat verweerder terzake onvoldoende onderzoek heeft verricht.

2.4. Appellanten betogen primair dat niet verweerder, maar het college van gedeputeerde staten van Overijssel bevoegd was om op het tot laatstgenoemde gerichte verzoek om toepassing van bestuurlijke handhavingsmiddelen te beslissen, omdat dit betrekking heeft op het op of in de bodem opslaan van gevaarlijke afvalstoffen. In dit verband wijzen appellanten op categorie 28.6, onder c, zoals opgenomen in bijlage I behorende bij het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (verder: het lvb).

2.4.1. Ingevolge artikel 18.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer, voor zover hier van belang, heeft het bestuursorgaan dat bevoegd is een vergunning krachtens artikel 8.1 voor een inrichting te verlenen, tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de op grond van de betrokken wetten voor degene die de inrichting drijft, geldende voorschriften.

Ingevolge artikel 8.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer zijn burgemeester en wethouders van de gemeente waarin de inrichting geheel of in hoofdzaak zal zijn of is gelegen, bevoegd te beslissen op de aanvraag om een vergunning, behoudens in gevallen als bedoeld in het tweede, het derde en het vierde lid.

Ingevolge artikel 8.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer, in samenhang met artikel 3.1 van het lvb, zijn gedeputeerde staten van de provincie waarin de inrichting geheel of in hoofdzaak zal zijn of is gelegen, bevoegd te beslissen op de aanvraag om een vergunning ten aanzien van inrichtingen die behoren tot een categorie die daartoe in bijlage I is aangewezen.

Categorie 28.1, aanhef en onder d, zoals opgenomen in bijlage I behorende bij het lvb, betreft

inrichtingen voor het - anders dan voor het opslaan, bewerken, verwerken, vernietigen, overslaan of storten - op of in de bodem brengen van afvalstoffen. Ingevolge categorie 28.6, aanhef en onder c, zijn gedeputeerde staten het bevoegd gezag ten aanzien van inrichtingen, behorende tot deze categorie, voor zover het betreft werken waarbij, anders dan voor het opslaan, gevaarlijke afvalstoffen op of in de bodem worden gebracht.

2.4.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 9 februari 2005 in zaak no. 200405894/1 (JB 2005, 87), blijkt uit de nota van toelichting bij het lvb dat enkel sprake is van een inrichting "voor" het verrichten van de in een categorie omschreven activiteiten, indien deze activiteiten op meer dan incidentele basis worden verricht.

De erfafscheiding is in de jaren '60 van de vorige eeuw aangebracht. Het verzoek om toepassing van bestuurlijke handhavingsmiddelen had mede betrekking op de hiervoor reeds genoemde asbesthoudende schutting, die in 2003 is opgericht maar inmiddels weer is verwijderd. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het oprichten van een erfafscheiding dan wel schutting, indien dit twee maal in een periode van meer dan dertig jaar gebeurt, een niet meer dan incidenteel karakter. Dit betekent dat de pelsdierenhouderij reeds hierom niet tevens kan worden aangemerkt als een in categorie 28.6, aanhef en onder c, in samenhang met categorie 28.1, aanhef en onder d, van bijlage I behorende bij het lvb, omschreven inrichting. Ook anderszins is niet gebleken dat verweerder niet bevoegd is een vergunning voor deze inrichting te verlenen. Gelet hierop en op artikel 18.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer heeft verweerder zich terecht bevoegd geacht te beslissen op het verzoek om toepassing van bestuurlijke handhavingsmiddelen.

Deze beroepsgrond slaagt niet.

2.5. Naar aanleiding van het verzoek om toepassing van bestuurlijke handhavingsmiddelen heeft verweerder een bezoek aan de inrichting gebracht en vervolgens onderzoeksbureau Tauw B.V. opdracht gegeven tot het verrichten van een onderzoek naar de aanwezigheid van asbest op het terrein van de inrichting.

Op basis van de resultaten van dit onderzoek heeft verweerder in het primaire besluit van 2 september 2005 geconcludeerd dat geen sprake is van een verontreiniging van de bodem met asbest en dat geen verhoogd gevaar voor de volksgezondheid bestaat.

In het bestreden besluit heeft verweerder, onder verwijzing naar het door de bezwaarschriftencommissie uitgebrachte advies van 20 december 2005, deze conclusie gehandhaafd en het bezwaar van appellanten ongegrond verklaard.

2.6. Appellanten voeren aan dat verweerder ten onrechte [belanghebbende] niet heeft gelast om de asbesthoudende erfafscheiding te verwijderen. Volgens hen is de erfafscheiding illegaal, omdat voor het oprichten daarvan nooit een milieuvergunning is verleend. Daarnaast is de erfafscheiding huns inziens in strijd met onder meer de Wet bodembescherming.

2.6.1. Op de situatietekening bij de aanvraag om de vigerende vergunning van 5 juni 2001 is de erfafscheiding, aangeduid als 'hekwerk', ingetekend. De aanvraag maakt deel uit van de vergunning. Reeds gelet hierop is de erfafscheiding in zoverre niet in strijd met de vigerende vergunning. Anders dan appellanten betogen, is niet vereist dat in de vergunning wordt vermeld uit welk materiaal een erfafscheiding bestaat.

Ingevolge voorschrift 6.4 van de vergunning is het verboden gevaarlijke stoffen, andere dan in de aanvraag worden genoemd, voorhanden te hebben of te gebruiken, dan wel op of in de bodem te brengen.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft verweerder zich op goede gronden op het standpunt gesteld dat dit voorschrift niet geacht kan worden van toepassing te zijn op het gebruik van de erfafscheiding.

2.6.2. Artikel 13 van de Wet bodembescherming ziet uitsluitend op het verrichten van handelingen op of in de bodem. Deze bepaling is niet van toepassing op het gebruik van de erfafscheiding.

2.6.3. Ingevolge artikel 4 van het Productenbesluit asbest is het verboden asbest of asbesthoudende producten te vervaardigen, in Nederland in te voeren, voorhanden te hebben, aan een ander ter beschikking te stellen, toe te passen of te bewerken.

Ingevolge artikel 5, eerste lid, onder a, van dit besluit is het verbod, bedoeld in artikel 4, niet van toepassing voor zover dit betrekking heeft op het voorhanden hebben of aan een ander ter beschikking stellen van een product dat rechtmatig op de markt is gebracht of waarin asbest of een asbesthoudend product rechtmatig is toegepast en dat voor de datum van inwerkingtreding van dit besluit reeds geïnstalleerd of in bedrijf was, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.

Het Productenbesluit asbest is op 8 maart 2005 in werking getreden. De erfafscheiding is in de jaren '60 van de vorige eeuw aangebracht, dus ruim voor de datum van inwerkingtreding van dit Besluit. Gezien het moment waarop de erfafscheiding is aangebracht, moet voorts worden aangenomen dat het asbest rechtmatig in de golfplaten van de erfafscheiding is toegepast. Gelet hierop is het gebruik van de erfafscheiding, voor zover dat al is aan te merken als het voorhanden hebben of het toepassen van een asbesthoudend product, niet in strijd met het Productenbesluit asbest.

2.6.4. Ook anderszins bestaat geen grondslag voor het oordeel dat het gebruik van de erfafscheiding in strijd is met een wettelijke regeling of de voor de inrichting geldende vergunning. Verweerder heeft daarom in zoverre terecht afgezien van handhavend optreden.

Deze beroepsgrond slaagt niet.

2.7. Appellanten betogen dat onvoldoende onderzoek is gedaan naar de aanwezigheid van asbest op of in de bodem, nu onderzoeksbureau Tauw B.V. alleen een visuele inspectie heeft verricht. Appellanten stellen dat sommige golfplaten van de erfafscheiding doormidden zijn gebroken, dat de randen van veel van deze golfplaten zijn afgebroken en dat er gebroken asbest is aangetroffen. Door het verwerken van de golfplaten en het krabben van de waakhonden daaraan vrezende appellanten dat asbest in zeer fijne vorm is vrijgekomen, waarvan de aanwezigheid niet met een visuele inspectie kan worden vastgesteld. Ook met betrekking tot asbest dat afkomstig is van de inmiddels weer verwijderde schutting is volgens appellanten onvoldoende onderzoek verricht. In dit verband voeren zij aan dat door het verwijderen van de golfplaten van een aantal niet meer in gebruik zijnde nertsensheds, het toepassen van die platen in de schutting en het krabben door de waakhonden van de inrichting tegen de golfplaten, asbestvezels zijn vrijgekomen. Appellanten vrezen dat hierdoor schade aan hun gezondheid wordt toegebracht en dat bodemverontreiniging is opgetreden.

2.7.1. Tauw B.V. heeft op 13 juni 2005 het open terrein van de inrichting, inclusief de erfafscheiding en de destijds nog aanwezige schutting, visueel geïnspecteerd. Volgens haar is het in de erfafscheiding en in de schutting verwerkte asbest hechtgebonden, dat niet gemakkelijk vrijkomt. Bij haar onderzoek op het terrein van de inrichting heeft Tauw B.V. drie stukken asbesthoudende plaat aangetroffen, die evenwel geen direct risico vormen. Zij heeft aan de erfafscheiding en de schutting geen duidelijke beschadigingen waargenomen,

bijvoorbeeld als gevolg van het krabben door de waakhonden. Voorts heeft Tauw B.V. geconstateerd dat de asbesthoudende golfplaten die van de nertsensheds zijn verwijderd en vervolgens zijn toegepast in de schutting, niet verbrokkeld zijn. Zij stelt verder in haar rapport dat er geen verdenking is op de aanwezigheid van resten fijn verdeelde asbesthoudende platen op de bodem. Op grond daarvan heeft zij afgezien van bemonstering van de bodem. Niet in geschil is dat Tauw B.V. een gecertificeerd bureau is voor het uitvoeren van een asbestinventarisatie. In het deskundigenbericht wordt gesteld dat de door Tauw B.V. gehanteerde werkwijze niet ongebruikelijk is en dat van de door haar getrokken conclusies kan worden uitgegaan. De Afdeling ziet in hetgeen appellanten hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat het deskundigenbericht in zoverre onjuist is.

Gelet op het vorenstaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder het onderzoeksrapport van Tauw B.V. niet ten grondslag mocht leggen aan de beslissing op het verzoek van appellanten om toepassing van bestuurlijke handhavingsmiddelen. Nu de vorenbedoelde schutting conform een door verweerder verleende sloopvergunning door een gespecialiseerd bedrijf is verwijderd, waarbij, zo begrijpt de Afdeling uit de stukken, tevens de drie door Tauw B.V. aangetroffen stukken asbesthoudende plaat zijn verwijderd, bestaat ook in zoverre geen gerechtvaardigde vrees voor de verspreiding van asbestdeeltjes op of in de bodem.

Deze beroepsgrond slaagt niet.

2.8. Ten slotte voeren appellanten aan dat verweerder in het bestreden besluit ten onrechte niet is ingegaan op het bezwaar dat de Wet bodembescherming wordt overtreden.

2.8.1. Voor zover deze grond betrekking heeft op de aanwezigheid destijds van de schutting, bestaat, gelet op de gedeeltelijke intrekking van het beroep, geen procesbelang meer. Het beroep is in zoverre niet-ontvankelijk.

2.8.2. Voor zover appellanten doelen op het in hun handhavingsverzoek aan verweerder gedane verzoek om een onderzoek in te stellen naar mogelijke bodemverontreiniging als gevolg van het lekken van in de inrichting opgeslagen mest, constateert de Afdeling dat appellanten zich in hun bezwaarschrift niet hebben gekeerd tegen het door verweerder in het primaire besluit ingenomen standpunt dat geen aanleiding bestaat voor het verrichten van een dergelijk onderzoek. Appellanten hebben voorts geenszins onderbouwd dat er in zoverre een risico op bodemverontreiniging zou bestaan. Het beroep slaagt in zoverre niet.

2.9. Het beroep is niet-ontvankelijk voor zover het de in r.o. 2.8.1 bedoelde grond betreft, en voor het overige 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:

I. verklaart het beroep niet-ontvankelijk voor zover het de in r.o. 2.8.1 bedoelde grond betreft;

II. verklaart het beroep voor het overige ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. K. Brink, Voorzitter, en mr. J.H. van Kreveld en mr. W. Sorgdrager, Leden, in tegenwoordigheid van mr. T.C. Leemans, ambtenaar van Staat.

w.g. Brink w.g. Leemans
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 4 april 2007

442