

ECLI	ECLI:NL:RVS:2018:744
Datum uitspraak	7 maart 2018
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 17 augustus 2015 heeft het college van burgemeester en wethouders van Naarden, rechtsvoorganger van het college, [appellante] een last onder dwangsom opgelegd in verband met de gestelde overtreding van onder meer artikel 4.79 van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: het Activiteitenbesluit), gelezen in samenhang met artikel 4.86, tweede lid, van de Activiteitenregeling milieubeheer (hierna: de Activiteitenregeling).

Volledige tekst

201702846/1/A1.

Datum uitspraak: 7 maart 2018

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], gevestigd te [plaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 24 februari 2017 in zaak nr. 16/1464 in het geding tussen:

[appellante]

en

het college van burgemeester en wethouders van Gooise Meren.

Procesverloop

Bij besluit van 17 augustus 2015 heeft het college van burgemeester en wethouders van Naarden, rechtsvoorganger van het college, [appellante] een last onder dwangsom opgelegd in verband met de gestelde overtreding van onder meer artikel 4.79 van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: het Activiteitenbesluit), gelezen in samenhang met artikel 4.86, tweede lid, van de Activiteitenregeling milieubeheer (hierna: de

Activiteitenregeling).

Bij besluit van 10 februari 2016 heeft het college het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard en het besluit van 17 augustus 2015 in stand gelaten onder verbetering van de motivering.

Bij besluit van 7 juni 2016 heeft het college besloten tot invordering van volgens hem door [appellante] verbeurde dwangsommen ten bedrage van € 15.000,00.

Bij uitspraak van 24 februari 2017, voor zover thans van belang, heeft de rechtbank het door [appellante] tegen de besluiten van 10 februari 2016 en 7 juni 2016 ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 januari 2018, waar [appellante], vertegenwoordigd door [gemachtigden], bijgestaan door mr. J.J. Molenaar, advocaat te Arnhem, en het college, vertegenwoordigd door mr. L. Knoppers en D. Engel, bijgestaan door mr. M. Bekooij, advocaat te Deventer, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellante] exploiteert een jachthaven op het perceel [locatie] te [plaats] (hierna: het perceel). Op het perceel is een tankstation voor het afleveren van brandstof voor pleziervaartuigen aanwezig. Ten tijde van het besluit van 10 februari 2016 bestond het tankstation uit twee afleverzuilen en een betaalautomaat en was het onbemand. Wanneer de jachthaven geopend was kon, eventueel na het ontgrendelen van een afleverzuil door een medewerker van de jachthaven, ten behoeve van het bijtanken van een vaartuig onbediend gebruik worden gemaakt van de afleverzuil door een klant. Het havenkantoor ligt op een afstand van ongeveer 55 m van het tankstation. Vanuit het havenkantoor bestaat zicht op het tankstation. Verder waren bij de balie in het havenkantoor op de eerste verdieping twee beeldschermen aanwezig, waarop het tankstation via camerabeelden was te zien.

Het college heeft [appellante] een last onder dwangsom opgelegd omdat deze wijze van toezicht op het afleveren van brandstof aan vaartuigen volgens hem geen direct toezicht als voorgeschreven in artikel 4.86, tweede lid, van de Activiteitenregeling inhoudt. [appellante] betwist dat. [appellante] kan zich verder niet vinden in de formulering van de opgelegde last en kan zich evenmin vinden in de invordering van volgens het college verbeurde dwangsommen.

Overtreding

2. [appellante] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college niet bevoegd was om handhavend op te treden, omdat de wijze waarop toezicht werd gehouden op het afleveren van brandstoffen aan vaartuigen bij het tankstation ten tijde van het besluit van 10 februari

2016 in overeenstemming was met het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling. Daartoe voert zij aan dat uit de uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling van 14 juni 2010 (ECLI:NL:RVS:2010:BM8781) kan worden afgeleid dat ter naleving van artikel 4.86, tweede lid, van de Activiteitenregeling met cameratoezicht kan worden volstaan. Volgens haar heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat deze uitspraak ziet op een andere situatie omdat bij een tankstation voor wegverkeer andere milieurisico's aan de orde zijn. Daarbij wijst zij op bepalingen uit de Activiteitenregeling waarmee milieurisico's bij het afleveren van vloeibare brandstoffen aan vaartuigen reeds worden ondervangen. Verder stelt [appellante] dat morsen van brandstof in het oppervlaktewater niet altijd kan worden voorkomen door de lijfelijke aanwezigheid van een medewerker, en de gemorste hoeveelheid bovendien eenvoudig weer uit het water kan worden verwijderd. Volgens haar kan een medewerker vanuit het havenkantoor daartoe binnen een minuut ter plaatse zijn. Zij voert verder aan dat het in de Activiteitenregeling toestaan van onbediend tanken geen betekenis zou hebben wanneer daarbij wel steeds de lijfelijke aanwezigheid van personeel is vereist. Bovendien wegen de kosten die gemoeid zijn met de lijfelijke aanwezigheid van personeel bij het tanken volgens haar niet op tegen de baten daarvan voor het milieu.

Verder verzet [appellante] zich tegen de overweging dat het cameratoezicht in haar geval onvoldoende is omdat de camera geen zicht op de gehele steiger bij het tankstation biedt. Volgens haar biedt de camera voldoende zicht op de afleverzuilen en het gedeelte van de steiger tot waar de afleverslangen kunnen reiken. Bovendien is van belang dat vanuit het havenkantoor rechtstreeks zicht op het tankstation bestaat, aldus [appellante]. Zij voert aan dat uitsluitend van het tankstation gebruik kan worden gemaakt als de jachthaven geopend is. In dat geval is het havenkantoor altijd bemand en is personeel buiten op het perceel aanwezig. Dat personeel kan, indien nodig, onmiddellijk vanuit het havenkantoor worden opgeroepen om naar het tankstation te gaan. Ter beperking van het risico op ongewone voorvallen zoals brand is bovendien een noodknop op het tankstation aanwezig.

2.1. Artikel 4.79 van het Activiteitenbesluit luidt:

"Bij het afleveren van vloeibare brandstoffen aan vaartuigen wordt ten behoeve van:

- a. het realiseren van een verwaarloosbaar bodemrisico;
- b. het voorkomen van risico's voor de omgeving en ongewone voorvallen, dan wel voor zover dat niet mogelijk is het zoveel mogelijk beperken van de risico's voor de omgeving en de kans dat ongewone voorvallen zich voordoen en de gevolgen hiervan;
- c. het voorkomen dan wel voor zover dat niet mogelijk is het zoveel mogelijk beperken van verontreiniging van een oppervlaktewaterlichaam;
- d. het voorkomen dan wel beperken van geurhinder,

ten minste voldaan aan de bij ministeriële regeling te stellen eisen."

Artikel 4.86 van de Activiteitenregeling luidt:

"1. Ten behoeve van het voorkomen van risico's voor de omgeving en ongewone voorvallen, dan wel voor zover dat niet mogelijk is het zoveel mogelijk beperken van de risico's voor de

omgeving en de kans dat ongewone voorvallen zich voordoen en de gevolgen hiervan en het voorkomen dan wel voor zover dat niet mogelijk is het zoveel mogelijk beperken van verontreiniging van een oppervlaktewaterlichaam wordt bij het afleveren van vloeibare brandstoffen aan vaartuigen ten minste voldaan aan het tweede tot en met tiende lid.

2. Het afleveren van vloeibare brandstoffen aan vaartuigen en het vullen van opslagtanks vindt uitsluitend plaats door of onder direct toezicht van deskundig personeel dat op de hoogte is van:

- a. de gevaarlijke eigenschappen van de brandstoffen,
- b. de absorptie- en hulpmiddelen, bedoeld in artikel 4.78 van het besluit,
- c. het noodplan, bedoeld in het zevende lid, en
- d. de instructies, bedoeld in artikel 36 van bijlage 3.8 bij de Binnenvaartregeling, en dat direct kan ingrijpen bij morsingen, incidenten en calamiteiten.

[...]"

2.2. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, volgt uit artikel 4.86, tweede lid, van de Activiteitenregeling niet alleen dat het afleveren van vloeibare brandstoffen aan vaartuigen door of onder direct toezicht van deskundig personeel dient plaats te vinden, maar ook dat dit personeel direct dient te kunnen ingrijpen bij morsingen, incidenten en calamiteiten. Deze bepaling verschilt in dit opzicht van de bepaling over toezicht die aan de orde was in de door [appellante] bedoelde uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling van 14 juni 2010 ([ECLI:NL:RVS:2010:BM8781](#)), te weten voorschrift 3.13 van bijlage I van het Besluit LPG-tankstations milieubeheer. Reeds daarom biedt die uitspraak geen aanknopingspunt voor het oordeel dat ook bij het afleveren van vloeibare brandstoffen aan vaartuigen in beginsel kan worden volstaan met cameratoezicht.

De Afdeling is van oordeel dat uit het vereiste dat het personeel dat direct toezicht houdt direct kan ingrijpen bij morsingen, incidenten en calamiteiten, voortvloeit dat dit personeel lijfelijk aanwezig dient te zijn in de directe nabijheid van het afleveren van de vloeibare brandstoffen. Anders dan [appellante] ter zitting heeft aangevoerd, leidt deze uitleg er naar het oordeel van de Afdeling niet toe dat de mogelijkheid die de bepaling biedt om klanten zelf te laten tanken, betekenisloos wordt. Zoals het college naar voren heeft gebracht, laat de bepaling toe dat verschillende afleverzuilen in gebruik zijn onder toezicht van één deskundig personeelslid. Nu de verplichting van lijfelijke aanwezigheid besloten ligt in artikel 4.86, tweede lid, van de Activiteitenregeling, kan hetgeen [appellante] verder naar voren heeft gebracht over de belangen die daarbij in geding zijn, wat daar ook van zij, niet aan die verplichting afdoen. Dit betekent dat niet aan artikel 4.86, tweede lid, kan worden voldaan door daartoe uitsluitend via camerabeelden of anderszins toezicht te houden in een gebouw op een afstand van 55 m van die activiteit, zoals in het geval van [appellante] ten tijde van het besluit van 10 februari 2016. De rechtbank is dan ook terecht tot de conclusie gekomen dat [appellante] deze bepaling heeft overtreden en dat het college bevoegd was om daartegen handhavend op te treden. Gelet hierop komt de Afdeling niet toe aan een beoordeling van de vragen of de camerabeelden waarvan [appellante] gebruik maakte al dan niet een te beperkt beeld bieden op het tankstation, in hoeverre vanuit het havenkantoor tevens rechtstreeks

zicht op het tankstation bestaat en in hoeverre medewerkers op het perceel konden ingrijpen in geval van een morsing, een incident of een calamiteit.

Het betoog faalt.

De opgelegde last

3. [appellante] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de opgelegde last onduidelijk en te verstrekkend is, nu deze ertoe strekt dat een medewerker zich in de nabijheid van de pomp moet bevinden en zicht moet hebben op het tanken. Volgens [appellante] is bij de last ten onrechte geen nadere omschrijving gegeven van wat onder "zicht" en "nabijheid" moet worden begrepen. Daardoor is volgens [appellante] niet duidelijk waarom toezicht via een camera niet zou kunnen volstaan en welke maatregelen zij geacht wordt te nemen om de last na te leven.

3.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 13 november 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF0309, vereist het rechtszekerheidsbeginsel dat een last zodanig duidelijk en concreet geformuleerd dient te worden dat degene tot wie de last is gericht niet in het duister hoeft te tasten over hetgeen gedaan of nagelaten moet worden om de overtreding te beëindigen.

In het besluit van 10 februari 2016 is vermeld dat [appellante] ervoor dient te zorgen dat het afleveren van brandstof uitsluitend plaatsvindt door of onder direct toezicht van deskundig personeel conform de artikelen 4.79 van het Activiteitenbesluit en 4.86, tweede lid, van de Activiteitenregeling. Vermeld is dat onder direct toezicht in het onderhavige geval dient te worden verstaan dat een deskundig medewerker zich in de nabijheid van de pomp bevindt. De tank mag alleen worden vrijgegeven op het moment dat deze medewerker lijfelijk in de nabijheid van de tank is en zicht heeft op het tanken. Dit om onmiddellijk ingrijpen te garanderen.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat deze last voldoende duidelijk en concreet is over hetgeen [appellante] dient te doen om verdere overtredingen te voorkomen. Het rechtszekerheidsbeginsel gaat niet zo ver, dat het college nader had moeten specificeren binnen welke afstand van de pomp een medewerker moet zijn om zich in de nabijheid van de pomp te bevinden of om zicht op het tanken te hebben, met het doel om onmiddellijk ingrijpen te garanderen.

3.2. Verder heeft de rechtbank terecht geen aanleiding gevonden voor het oordeel dat de last verder strekt dan nodig is om verdere overtredingen van artikel 4.86, tweede lid, van de Activiteitenregeling te voorkomen. Uit hetgeen hiervoor is overwogen volgt dat, anders dan [appellante] betoogt, ter naleving van die bepaling niet kan worden volstaan met toezicht via een camera.

Het betoog faalt.

Invorderingsbesluit

4. Bij besluit van 7 juni 2016 heeft het college besloten tot invordering van vier volgens hem door [appellante] verbeurde dwangsommen van elk € 3.750,00, tezamen € 15.000,00.

Hieraan heeft het college de bevindingen tijdens controles op 14 april 2016, 26 april 2016, 9 mei 2016 en 26 mei 2016 ten grondslag gelegd.

5. [appellante] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college er ten onrechte van uit is gegaan dat de last tijdens elk van de vier controles werd overtreden. Daartoe voert zij aan dat de afleverzuilen niet steeds waren ingeschakeld en dat slechts eenmaal is geconstateerd dat werd getankt zonder dat daarbij een medewerker aanwezig was.

5.1. Op grond van het besluit van 10 februari 2016 diende [appellante] na 8 april 2016 aan de opgelegde last te hebben voldaan en verbeurde zij een dwangsom van € 3.750,00 voor elke week dat de overtreding van artikel 4.79 van het Activiteitenbesluit, gelezen in samenhang met artikel 4.86, tweede lid, van de Activiteitenregeling voortduurde, met een maximum van € 15.000,00.

Op 14 april 2016, 26 april 2016, 9 mei 2016 en 26 mei 2016 zijn op het perceel controles verricht door een toezichthouder van de Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek. In de verslagen van de controles op 14 april 2016 en 26 april 2016 is vermeld dat op de beide afleverzuilen weliswaar de noodstop was geactiveerd, maar dat op de betaalautomaat was aangegeven dat klanten zich konden melden op het havenkantoor voor het vrijgeven van één van de afleverzuilen. Volgens het verslag van de controle op 9 mei 2016 was op één van de afleverzuilen de noodstop geactiveerd, maar was de andere afleverzuil in gebruik door een klant. Het vulpistool was volgens dit verslag in de boot vastgezet zodat de aflevering van brandstof doorging zonder dat daarbij iemand aanwezig was.

In het verslag van de controle op 26 mei 2016 is vermeld dat de noodstop op geen van beide afleverzuilen was geactiveerd. Verder is in elk van de vier verslagen vermeld dat door medewerkers in het havenkantoor is verklaard dat de werkwijze na het opleggen van de last onder dwangsom niet was veranderd. De afleverzuilen werden - overeenkomstig de mededeling op de betaalautomaat - op verzoek door een medewerker ontgrendeld, waarna klanten daarvan nog altijd gebruik maakten zonder dat daarbij een medewerker aanwezig was. De medewerker, zo is immers verklaard, ging weer verder met zijn werkzaamheden buiten het tankstation.

[appellante] heeft niet betwist dat de werkwijze wat betreft het houden van toezicht op het tanken tijdens elk van de controles onveranderd was gebleven, zodat van de juistheid daarvan kan worden uitgegaan. Het college kon hieruit afleiden dat de in de last aangeduide overtreding voortduurde, doordat onveranderd de gelegenheid werd geboden om te tanken zonder dat daarbij een medewerker aanwezig was. De rechtbank heeft in het licht van het voorgaande terecht overwogen dat voor de vaststelling van het voortduren van de overtreding niet was vereist dat de toezichthouder ook tijdens de controles van 14 april, 26 april en 26 mei 2016 zelf waarnam dat onbemande afleveringen van brandstof plaatsvonden. De rechtbank is dan ook terecht tot de conclusie gekomen dat de last in vier weken na 8 april 2016 werd overtreden, zodat [appellante] in elk van deze weken een dwangsom van € 3.750,00 heeft verbeurd.

Het betoog faalt.

Slotoverwegingen

6. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen, dient te worden bevestigd.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, voorzitter, en mr. J. Kramer en mr. G.T.J.M. Jurgens, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.M. van Driel, griffier.

w.g. Slump w.g. Van Driel
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 7 maart 2018

414-727.