

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BX2571
Datum uitspraak	25 juli 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 1 maart 2010 heeft het college zes lasten onder dwangsom opgelegd aan [appellante] gevestigd aan de [locatie] te Veghel.

Volledige tekst

201104472/1/A4.

Datum uitspraak: 25 juli 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], gevestigd te Veghel,

en

het college van burgemeester en wethouders van Veghel,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 1 maart 2010 heeft het college zes lasten onder dwangsom opgelegd aan [appellante] gevestigd aan de [locatie] te Veghel.

Bij besluit van 13 juli 2010 heeft het college het daartegen door [appellante] gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft [appellante] bij brief, bij de rechtbank 's-Hertogenbosch ingekomen op 24 augustus 2010, beroep ingesteld. De rechtbank heeft deze brief ter behandeling als beroep doorgezonden aan de Raad van State.

Bij besluit van 22 juli 2010 heeft het college beslist tot invordering bij [appellante] van dwangsommen voor een bedrag van € 27.500,00.

Tegen dit besluit heeft [appellante] bij brief van 24 augustus 2010 bezwaar gemaakt. Het college heeft deze brief aan de Raad van State doorgezonden.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 juni 2012, waar [appellante], vertegenwoordigd door J.E.A.M. Konings, bijgestaan door mr. M. van Hoorne, en het college, vertegenwoordigd door T.J.M. Bockting, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Bij besluit van 19 oktober 2004 heeft het college aan [appellante] een revisievergunning verleend krachtens de Wet milieubeheer voor de exploitatie van een gasflessendistributiecentrum. De aan die vergunning verbonden voorschriften zijn voor de opslag van gasflessen gebaseerd op het handboek milieuvergunningen.

In juni 2005 is de richtlijn Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen 15 (hierna: PGS 15) "Opslag van verpakte gevaarlijke stoffen" gepubliceerd. Deze richtlijn vervangt de richtlijn CPR 15 "Opslag van gevaarlijke stoffen in emballage". Bij besluit van 23 juni 2009 zijn, mede op basis van de PGS 15, de voorschriften voor het in werking hebben van het gasflessendistributiecentrum behorende bij de milieuvergunning van 19 oktober 2004 ingevolge artikel 8.22 van de Wet milieubeheer ambtshalve gewijzigd.

2.2. Tijdens een controle op 9 november 2009 is vastgesteld dat enkele voorschriften van de vigerende milieuvergunning niet werden nageleefd. Na diverse hercontroles heeft het college bij besluit van 1 maart 2010 besloten tot handhavend optreden.

2.3. Ingevolge artikel 18.18 van de Wet milieubeheer is een gedraging in strijd met een voorschrift dat is verbonden aan een krachtens deze wet verleende vergunning of ontheffing verboden.

Ingevolge voorschrift 1.1 van de vigerende milieuvergunning moet het opslaan van gasflessen voldoen aan de voorschriften van paragraaf 6.2 van de PGS 15.

Ingevolge voorschrift 1.2 van de vigerende milieuvergunning moeten de opslagvoorzieningen voor gasflessen voldoen aan de voorschriften uit hoofdstuk 3 van de PGS 15 met uitzondering van de paragrafen 3.3, 3.8, 3.9, 3.10, 3.12, 3.13, 3.14 en 3.24.

Overtredingen

2.4. Het college heeft aan [appellante] zes lasten onder dwangsom opgelegd wegens de overtreding van diverse voorschriften van de PGS 15 die ingevolge de voorschriften 1.1 en 1.2 van de vigerende milieuvergunning moeten worden nageleefd. [appellante] betoogt dat zij deze overtredingen niet heeft gepleegd, zodat het college niet bevoegd was tot handhavend optreden. Hiertoe voert zij per door het college geconstateerde overtreding diverse gronden aan.

2.5. De eerste last onder dwangsom is opgelegd voor het niet voldoen aan het in voorschrift 3.2.1.1 van de PGS 15 gestelde dat de opslagvoorziening een weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag van ten minste 60 minuten moet hebben.

2.5.1. [appellante] betoogt dat het bedrijfspand door middel van een driedubbele muur gescheiden is van het naastgelegen pand en dat brandwerende platen zijn aangebracht om stalen balken te beschermen en branddoorslag te voorkomen. Zij heeft in dit verband gesteld dat het pand waarin de gasflessen in een afzonderlijke ruimte worden opgeslagen in zijn geheel als opslagvoorziening moet worden aangemerkt en de overige ruimtes geen bescherming behoeven. Ook is er een doorslagmuur aangebracht om de brandbare en andere gassen van elkaar te scheiden. Voorts stelt [appellante] dat zij pas wijzigingen in het pand kan aanbrengen als zij daarvoor toestemming krijgt van de eigenaar.

2.5.2. Dit betoog faalt. [appellante] stelt ten onrechte dat de in de PGS 15 opgenomen regels slechts zijn opgenomen ter bescherming van naastgelegen percelen en panden, maar niet ter bescherming van andere ruimtes binnen het pand dan waarin de gasflessen worden

opgeslagen. Ingevolge voorschrift 3.1.1 van de PGS 15 mogen in de opslagvoorziening uitsluitend de gasflessen en aanverwante stoffen worden opgeslagen. Volgens dat voorschrift zijn aanverwante stoffen grondstoffen of chemicaliën. In de andere ruimtes in het pand, waaronder begrepen de balie, het administratiekantoor, de keuken en het toilet, zijn geen aanverwante stoffen als bedoeld in voorschrift 3.1.1 van de PGS 15 aanwezig, zodat die ruimtes geen opslagvoorzieningen zijn. Derhalve dienen alle muren van de ruimte waarin de gasflessen zijn opgeslagen een weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag van ten minste 60 minuten te hebben en voert [appellante] tevergeefs aan dat het bedrijfspand door middel van brandwerende platen is gescheiden van het naastgelegen pand. Dat een doorslagmuur is aangebracht in de ruimte waarin de gasflessen zijn opgeslagen om de brandbare en andere gassen van elkaar te scheiden, biedt evenmin grond voor het oordeel dat voldaan wordt aan voorschrift 3.2.1.1, nu de eis van brandwerendheid van 60 minuten ook geldt voor de andere ruimtes in het pand. De stelling van [locatie] dat veranderingen in het pand in overleg met de eigenaar daarvan moeten plaatsvinden, leidt niet tot een ander oordeel. Dit betekent niet dat van de geldende voorschriften kan worden afgeweken.

2.6. De tweede last onder dwangsom heeft betrekking op de overtreding van de voorschriften 3.2.1.2 en 3.2.1.3 van de PGS 15, ingevolge welke in een inpandige opslagvoorziening ten hoogste 2.500 kg aan gevaarlijke stoffen aanwezig mag zijn dan wel 10.000 kg, indien in de opslagvoorziening een brandmeldinstallatie aanwezig is met doormelding naar de alarmcentrale van de overheids- of bedrijfsbrandweer of een daaraan gelijkwaardige voorziening. De brandmeldinstallatie moet voldoen aan NEN 2535, uitgave 1996 en NEN 2535/A1, uitgave 2002. Volgens het college is meer dan 2.500 kg aan gasflessen aanwezig in de inpandige opslagvoorziening en geen brandmeldinstallatie die voldoet aan NEN 2535.

2.6.1. [appellante] betoogt dat de gemiddelde opslag in de inrichting 100 tot 150 gasflessen met een inhoud van 40 liter is, zodat maximaal 6.000 liter aanwezig is. Daarvan wordt volgens haar 70% binnen 48 uur overgeslagen. Dat deel hoeft ingevolge voorschrift 3.1.6 van de PGS 15 niet te worden meegeteld, aldus [appellante]. Volgens haar is in feite dan ook slechts 1.800 liter aan gasflessen aanwezig.

2.6.2. Daargelaten dat, naar niet is weersproken, tijdens een controle 10.000 liter aan gasflessen is aangetroffen, heeft de vigerende milieuvergunning slechts betrekking op de opslag van gasflessen en niet op de overslag daarvan binnen 48 uur. De gasflessen die volgens [appellante] niet meer dan 48 uur in het pand aanwezig zijn, mogen dan ook niet van het totaal aantal aangetroffen gasflessen worden afgetrokken. Dat het college, naar [appellante] stelt, tegen overslaan niet handhavend optreedt, leidt niet tot een ander oordeel. Voorts vereist voorschrift 3.1.6 van de PGS 15 dat gevaarlijke stoffen die korter dan 48 uur binnen de inrichting verblijven in afwijking van voorschrift 3.1.1 worden overgeslagen in een speciaal daarvoor ingericht overslag- of laad- en losgedeelte. Niet is gebleken dat zo'n ruimte in de inrichting aanwezig is. Derhalve is het college er terecht vanuit gegaan dat in de inpandige opslagvoorziening meer dan 2.500 kg aan gevaarlijke stoffen aanwezig is.

Het betoog faalt.

2.7. De derde last onder dwangsom is opgelegd wegens overtreding van de voorschriften 3.2.4.2 en 3.2.4.3 van de PGS 15. Ingevolge voorschrift 3.2.4.2 mogen, indien in een voorschrift is bepaald dat een constructie met een brandwerendheid moet zijn uitgevoerd, toegangsdeuren, vluchtdeuren, ramen, ventilatieopeningen of rookluiken in deze constructie geen afbreuk doen aan de vereiste brandwerendheid. Ingevolge voorschrift 3.2.4.3 van de PGS 15 moet, indien in een voorschrift is bepaald dat voor het realiseren van de vereiste

weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag een constructie met een bepaalde brandwerendheid moet zijn uitgevoerd, een in deze constructie aangebrachte deur zelfsluitend zijn uitgevoerd. Het college stelt dat de aanwezige deuren niet brandwerend en niet zelfsluitend zijn.

2.7.1. [appellante] betoogt dat de buitenmuren van het bedrijfspand 60 minuten brandwerend zijn.

2.7.2. Zoals overwogen onder 2.5.2 geldt de eis van brandwerendheid eveneens voor de muren tussen de ruimtes waarin geen aanverwante stoffen zijn opgeslagen. Niet is aannemelijk gemaakt dat alle binnenmuren aan die eisen voldoen, zodat [appellante] tevergeefs betoogt dat de buitenmuren van het bedrijfspand 60 minuten brandwerend zijn.

Het betoog faalt.

2.8. De vierde last onder dwangsom ziet op de overtreding van voorschrift 3.17.1 van de PGS 15 ingevolge welke, indien in een inrichting meer dan 2.500 kg aan gevaarlijke stoffen wordt opgeslagen, tijdens het verrichten van werkzaamheden met gevaarlijke stoffen een door het bedrijf aangestelde deskundige in de inrichting aanwezig moet zijn met voldoende vakbekwaamheid op het gebied van het omgaan met gevaarlijke stoffen en het bestrijden van calamiteiten met gevaarlijke stoffen. Informatie over de vakbekwaamheid van de deskundige moet binnen de inrichting aanwezig zijn. Volgens het college is geen informatie aanwezig over de vakbekwaamheid van een deskundige die tijdens het verrichten van werkzaamheden met gevaarlijke stoffen in de inrichting aanwezig is.

2.8.1. [appellante] betoogt dat er minder dan 2.500 kg aan gasflessen in de opslag aanwezig is, zodat geen deskundige aanwezig hoeft te zijn. Tevens stelt zij in dit verband dat alle medewerkers die direct in contact komen met de gascilinders, in het bezit zijn van de benodigde diploma's en certificaten.

2.8.2. Zoals volgt uit overweging 2.6.2 heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat meer dan 2.500 kg aan gasflessen aanwezig is. Voorts heeft het college onweersproken gesteld dat ten tijde van het besluit van 13 juli 2010 geen informatie in de inrichting aanwezig was of aan het college was overgelegd over de vakbekwaamheid van door [appellante] aangestelde deskundigen. Pas daarna heeft [appellante] die informatie overgelegd, zodat het college ten tijde van het besluit van 13 juli 2010 bevoegd was tot handhavend optreden.

Het betoog faalt.

2.9. De vijfde last onder dwangsom is opgelegd, omdat, naar het oordeel van het college, niet voldaan wordt aan het in voorschrift 6.2.6 van de PGS 15 neergelegde vereiste dat gasflessen door vastzetten of anderszins tegen omvallen moeten worden beschermd.

2.9.1. [appellante] betoogt dat na de eerste controle in de inrichting kettingen zijn aangebracht om het vallen van cilinders te voorkomen. Volgens haar is het, gelet op de hoge frequentie van de te verrichten handelingen, onmogelijk dan wel onwerkbaar om na iedere handeling de kettingen vast te zetten. Tevens stelt [appellante] in dit verband dat maatregelen tegen het omvallen overbodig zijn, gelet op de omvang van de cilinders en het feit dat ze op een volledig vlakke vloer staan. Blijkens de toelichting bij voorschrift 6.2.6 van de PGS 15 hoeven gasflessen die stabiel staan niet tegen omvallen te worden beschermd, aldus [appellante].

2.9.2. Ook dit betoog faalt. Het college heeft onweersproken gesteld dat tijdens diverse

controles niet is gebleken dat de gasflessen zo vaak worden verplaatst dat het niet mogelijk is deze na de werkzaamheden tegen omvallen te beschermen. Tevens is tijdens die controles vastgesteld dat niet alle aanwezige flessen stabiel staan.

2.10. De zesde last onder dwangsom betreft de overtreding van de voorschriften 3.7.1 en 6.2.14 van de PGS 15 ingevolge welke een opslagvoorziening doelmatig moet zijn geventileerd en natuurlijke ventilatie steeds moet zijn gewaarborgd. Indien een ventilatieopening is aangebracht in een bouwkundige constructie waaraan op basis van paragraaf 3.2 van deze richtlijn eisen met betrekking tot branddoorslag of brandwerendheid zijn gesteld, moeten vlamkerende roosters zijn aangebracht en mag door het aanbrengen van de ventilatie geen afbreuk worden gedaan aan de branddoorslag en brandwerendheid van de opslagvoorziening.

2.10.1. [appellante] betoogt dat de ventilatie van de gasflessenopslag volledig natuurlijk functioneert door middel van de kieren van de deuren. Verder is de stalen hoofddeur wel voorzien van stalen ventilatieroosters, aldus [appellante].

2.10.2. Het college heeft onweersproken gesteld dat ventilatie weliswaar door de kieren van de deuren plaatsvindt, maar dat niet aannemelijk is gemaakt dat die deuren ook zijn voorzien van vlamkerende voorzieningen, zoals voorschrift 3.7.1 van de PGS 15 vereist. Dit geldt ook voor de stalen hoofddeur.

Het betoog faalt.

2.11. [appellante] betoogt voorts dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd dat haar geen beroep op het in voorschrift 1.8 van de PGS 15 neergelegde gelijkwaardigheidsbeginsel toekomt. Dit beginsel houdt in dat andere maatregelen kunnen worden getroffen dan in de voorschriften van de PGS 15 zijn opgenomen. Daartoe dienen gegevens te worden overgelegd waaruit blijkt dat met die andere maatregelen minimaal een gelijkwaardige bescherming van het milieu, arbeidsbescherming of brandveiligheid kan worden bereikt.

2.11.1. Het college heeft gesteld dat [appellante] geen aanvullende informatie heeft overgelegd om aan te tonen dat andere maatregelen zijn getroffen waarmee een gelijkwaardige bescherming van het milieu, arbeidsbescherming of brandveiligheid wordt bereikt. In hetgeen [appellante] in beroep naar voren heeft gebracht, bestaat geen grond voor het oordeel dat het college zich niet op dit standpunt heeft kunnen stellen. Het voeren van overleg over de wijze waarop een einde zou kunnen worden gemaakt aan de overtredingen is niet hetzelfde als het met gegevens aantonen dat andere maatregelen kunnen worden getroffen waarmee een gelijkwaardige bescherming kan worden bereikt.

Het betoog faalt.

2.12. De conclusie is dat het college terecht heeft geoordeeld dat [appellante] in strijd met de voorschriften 1.1 en 1.2 van de vigerende vergunning in verbinding met een aantal voorschriften van de PGS 15 heeft gehandeld, zodat het college terzake handhavend kon optreden.

Bevoegdheid tot handhaving

2.13. 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 een last onder bestuursdwang of 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 zicht 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.

2.14. [appellante] betoogt dat er een bijzondere omstandigheid bestaat, op grond waarvan het college diende af te zien van handhavend optreden. Hiertoe voert zij aan dat tijdens diverse gesprekken, met name het gesprek dat op 17 maart 2010 met wethouder Hooiveld en de heer Ortmans, werkzaam bij de gemeente, heeft plaatsgevonden, overeenstemming is bereikt over hoe de problemen op korte termijn konden worden opgelost en dat zij er daarom van kon uitgaan dat niet handhavend zou worden opgetreden.

2.14.1. Uit het verslag van de hoorzitting van de behandeling van het door [appellante] tegen het besluit van 1 maart 2010 gemaakte bezwaar blijkt dat zij daar heeft beaamd dat tijdens het gesprek op 17 maart 2010 niet met zoveel woorden is gezegd dat niet tot handhavend optreden zou worden overgegaan. [appellante] heeft uitgelegd dat zij daar wel vanuit was gegaan, omdat gezegd zou zijn dat de grotere bouwkundige aanpassingen na de vakantie van de directeur konden worden gezien en de kou even uit de lucht was. Gelet hierop bestaat geen grond voor het oordeel dat namens het college toezeggingen zijn gedaan waaraan [appellante] het gerechtvaardigd vertrouwen kon ontleenen dat het college niet handhavend zou optreden.

Het betoog faalt.

2.15. [appellante] betoogt verder dat de aan de dwangsommen verbonden begunstigingstermijnen onredelijk kort zijn.

2.15.1. Aan elke afzonderlijke last is een begunstigingstermijn van één maand verbonden. Aan de opgelegde lasten kon eenvoudig worden voldaan door de gasflessen in de open lucht op te slaan, zoals [appellante] inmiddels ook heeft gedaan. Derhalve bestaat geen grond voor het oordeel dat de aan de lasten verbonden termijnen van één maand te kort moeten worden geacht. Dat het voldoen aan de lasten een verandering van de logistiek binnen het bedrijf vereiste, biedt geen grond voor een ander oordeel, nu [appellante] niet aannemelijk heeft gemaakt dat die wijziging zo complex was dat zij niet binnen één maand kon worden gerealiseerd.

Het betoog faalt.

2.16. [appellante] betoogt voorts dat de hoogtes van de dwangsommen niet in verhouding zijn tot de daarmee te dienen belangen.

2.16.1. De hoogte van de dwangsommen van de eerste tot en met de derde last is € 250 per dag tot een maximum van € 25.000. De hoogte van de aan de vierde tot en met de zesde last verbonden dwangsommen is € 100 per dag tot een maximum van € 10.000. Het college heeft in het besluit van 1 maart 2010 uiteengezet dat de hoogtes van de dwangsommen, overeenkomstig het bepaalde in artikel 5:32, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), op basis van evenredigheid per overtreding zijn bepaald en, gelet op de aard en risico's van de geconstateerde overtredingen en met het doel die overtredingen te doen eindigen, als redelijk worden beschouwd. [appellante] heeft niet gemotiveerd waarom dit standpunt van het college onjuist is.

Het betoog faalt.

2.17. Het beroep tegen het besluit van 13 juli 2010 is ongegrond.

Invordering

2.18. Bij besluit van 22 juli 2010 heeft het college beslist tot invordering van dwangsommen voor een bedrag van in totaal € 27.500,00. Gelet op artikel 5:39, eerste lid, van de Awb wordt dit besluit mede geacht voorwerp te zijn van dit geding, nu [appellante] het besluit heeft betwist en gelet daarop daartegen van rechtswege beroep is ontstaan.

2.19. [appellante] betoogt dat het college van de invordering had moeten afzien. Zij stelt daartoe dat zij aan gesprekken met de wethouder en ambtenaren in dienst van de gemeente het gerechtvaardigd vertrouwen kon ontlelen dat niet tot handhavend optreden zou worden overgegaan.

2.19.1. Dit betoog is reeds aangevoerd in het kader van de vraag of het college bevoegd was tot handhavend optreden en kan in de invorderingsprocedure niet meer aan de orde komen. Derhalve treft dit betoog geen doel.

2.20. Het beroep tegen het besluit van 22 juli 2010 is eveneens ongegrond.

2.21. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart de beroepen tegen de besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Veghel van 13 juli 2010 en 22 juli 2010 ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. Y.E.M.A. Timmerman-Buck, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. W. Heijninck, ambtenaar van staat.

w.g. Timmerman-Buck w.g. Heijninck
lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 25 juli 2012

552.