

Zaaknummer: 200506759/1
Publicatie datum: woensdag 26 april 2006
Tegen: het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland
Proceduresoort: Eerste aanleg - enkelvoudig
Rechtsgebied: Kamer 2 - Milieu - Wet bodembescherming

200506759/1.
Datum uitspraak: 26 april 2006

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te [woonplaats],

en

het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 29 juli 2004 heeft verweerder aan appellant drie lasten onder dwangsom opgelegd wegens het overtreden van artikel 8.1, eerste lid, onder a en c, van de Wet milieubeheer, artikel 27, eerste lid en artikel 13 van de Wet bodembescherming (hierna: de Wbb) ten aanzien van de inrichting van appellant op het perceel [locatie] te [plaats].

Bij besluit van 20 juni 2005, verzonden op dezelfde dag, heeft verweerder het hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft appellant bij brief van 1 augustus 2005, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde dag, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 29 augustus 2005.

Bij brief van 5 oktober 2005 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 24 januari 2006. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van verweerder. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 april 2006, waar verweerder, vertegenwoordigd door mr. E. Koornwinder en P.H.J. van der Veen, is verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Op 1 juli 2005 zijn de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb en de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb in werking getreden. Uit het daarbij behorende overgangsrecht volgt dat het recht zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van deze wetten op dit geding van toepassing blijft.

2.2. Bij besluit van 29 oktober 1993 is door het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam aan de rechtsvoorganger van appellant een vergunning verleend voor een autosloperij. Bij besluit van 22 april 2003 heeft verweerder genoemde vergunning ingetrokken. In de vergunning was bepaald dat een eindsituatieonderzoek van de bodem van het perceel waarop de inrichting is gelegen ter beoordeling aan verweerder dient te worden overgelegd, alvorens de inrichting wordt beëindigd.

2.3. Appellant stelt dat verweerder ten onrechte een last onder dwangsom heeft opgelegd wegens strijd met artikel 8.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Hij betwist dat de door verweerder als autowrak en afvalstof aangemerkte auto's als zodanig moeten worden gekwalificeerd. Hij is van mening dat de aanwezige auto's nog bruikbaar zijn en een economische waarde hebben, zodat ze niet als afvalstof kunnen worden aangemerkt.

2.3.1. Verweerder stelt dat tijdens controlebezoeken in februari, maart, mei en juni 2004 onder meer is gebleken dat minimaal 5 autowrakken op het terrein van de inrichting werden opgeslagen en dat onvergunde demontagewerkzaamheden aan autowrakken plaatsvonden. Nu vijf of meer autowrakken op het terrein van de inrichting zijn opgeslagen, is de inrichting volgens verweerder ten onrechte zonder vergunning in werking.

2.3.2. Ingevolge artikel 8.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer, voor zover hier van belang, is het verboden zonder daartoe verleende vergunning een inrichting op te richten dan wel in werking te hebben.

Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (hierna: Ivb) in samenhang met categorie 28.4, aanhef en onder a, sub 4° en categorie 28.4, aanhef en onder d van bijlage I bij het Ivb, is een krachtens de Wet milieubeheer verleende vergunning vereist voor inrichtingen voor respectievelijk de opslag van vijf of meer autowrakken en het bewerken, verwerken of vernietigen van autowrakken.

Ingevolge artikel 1, onder i, van het Ivb wordt onder autowrak verstaan: motorrijtuig op meer dan twee wielen dat een afvalstof is in de zin van artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

Ingevolge artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer wordt in deze wet en de daarop berustende bepalingen onder afvalstoffen verstaan: alle stoffen, preparaten of andere producten die behoren tot de categorieën die zijn genoemd in bijlage I bij richtlijn nr. 75/442/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

2.3.3. De Afdeling overweegt op grond van het deskundigenbericht en het verhandelde ter zitting dat ten tijde van het nemen van het primaire besluit ten minste negen auto's van de op het terrein van de inrichting aanwezige auto's in zodanige staat van onderhoud verkeerden dat ze niet op economisch rendabele wijze in rijtechnisch voldoende staat te brengen zijn. Deze auto's zijn restproducten die niet als zodanig voor later gebruik zijn beoogd. Zij dienen voorafgaand aan eventueel hergebruik een bewerking te ondergaan.

In de hiervoor genoemde feiten en omstandigheden ligt voldoende aanwijzing besloten dat de vorige houders van de auto's zich daarvan hebben ontdaan in de zin van artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat de in geding zijnde auto's moeten worden aangemerkt als een afvalstof in de zin van de Wet milieubeheer. De omstandigheid dat de auto's of onderdelen daarvan nog een economische waarde hebben, leidt niet tot een andersluidend oordeel.

De activiteiten van de inrichting in aanmerking genomen is de Afdeling van oordeel dat de inrichting gezien artikel 2.1, eerste lid, van het Ivb, categorie 28.4, aanhef en onder a, sub 4° en categorie 28.4, aanhef en onder d van bijlage I, behorend bij het Ivb, vergunningplichtig is op grond van de Wet milieubeheer zodat verweerder, nu de inrichting zonder vergunning in werking was, bevoegd was tot het opleggen van een last onder dwangsom.

2.4. Appellant stelt geen overtreder te zijn van artikel 8.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer omdat de auto's op het terrein van de inrichting in eigendom van derden zijn en appellant daarover niet vrijelijk kan beschikken.

2.4.1. Ingevolge artikel 8.20, eerste lid, van de Wet milieubeheer geldt een voor een inrichting verleende vergunning voor ieder die de inrichting drijft en draagt deze drijver er zorg voor dat de aan de vergunning verbonden voorschriften worden nageleefd.

Appellant moet worden aangemerkt als drijver van de inrichting, gelet op het feit dat hij eigenaar is van het perceel waarop de inrichting is gevestigd en de werkzaamheden onder zijn verantwoordelijkheid worden uitgevoerd. Het feit dat auto's op het terrein van de inrichting in eigendom toebehoren aan derden doet aan het voorgaande niet af. Verweerder heeft zich naar het oordeel van de Afdeling in zoverre terecht op het standpunt gesteld dat appellante in het onderhavige geval overtreder is.

2.5. Appellant stelt dat hem de overtreding van artikel 8.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer niet kan worden verweten omdat hij de vergunning op aandringen van verweerder heeft laten intrekken. Tevens heeft verweerder zijn melding op grond van artikel 8.40, eerste lid, van de Wet milieubeheer volgens hem ten onrechte niet in behandeling genomen.

2.5.1. 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.

2.5.2. Uit de stukken blijkt dat appellante geen beroep heeft ingesteld tegen het besluit van verweerder van 22 april 2003 tot intrekken van de vergunning van appellant waardoor het besluit onherroepelijk is geworden. Tevens is volgens verweerder het Besluit inrichtingen voor motorvoertuigen milieubeheer niet van toepassing op de inrichting omdat nog sloopwerkzaamheden in de inrichting plaatsvonden waardoor de activiteiten in de inrichting niet via een melding konden worden gelegaliseerd. Gezien het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat geen sprake is van bijzondere omstandigheden op grond waarvan verweerder had behoren af te zien van handhaving. Verweerder heeft bij het bestreden besluit zijn aanvankelijke besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom ter zake van het handelen in strijd met artikel 8.1, eerste lid, onder a en c, van de Wet milieubeheer dan ook terecht gehandhaafd. De beroepsgrond faalt.

2.6. Appellant stelt dat geen sprake is van overtreding van artikel 27, eerste lid, en artikel 13 van de Wbb. Hij voert in dit kader aan dat niet is vast komen te staan dat hij veroorzaker is van de bodemverontreiniging. Tevens is het verkennend onderzoek van 14 oktober 2002 niet als eindonderzoek te beschouwen en is geen goed historisch onderzoek verricht, aldus appellant. De verontreinigingssituatie is volgens appellant niet verslechterd door de activiteiten die hij heeft verricht aangezien het geen activiteiten betreffen zoals genoemd in de artikelen 6 tot en met 11 van de Wbb. Tevens is er

volgens hem geen sprake van een nieuw geval van verontreiniging met methyl(tert)butylether (hierna: MTBE) aangezien het aangetroffen gehalte aan MTBE ver onder de interventiewaarde ligt.

2.6.1. Ingevolge artikel 13, van de Wbb is een ieder die op of in de bodem handelingen verricht als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 en die weet of redelijkerwijze had kunnen vermoeden dat door die handelingen de bodem kan worden verontreinigd of aangetast, verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijze van hem kunnen worden gevegd, teneinde die verontreiniging of aantasting te voorkomen, dan wel indien die verontreiniging of aantasting zich voordoet, de bodem te saneren of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken. Indien de verontreiniging of aantasting het gevolg is van een ongewoon voorval, worden de maatregelen onverwijld genomen.

Ingevolge artikel 27, eerste lid, van de Wbb dient degene die op of in de bodem handelingen verricht als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 en daarbij kennis neemt van een verontreiniging of aantasting van de bodem die door die handelingen wordt veroorzaakt, zo spoedig mogelijk melding te maken van de verontreiniging of de aantasting bij gedeputeerde staten van de provincie waar zij plaatsvindt, en geeft daarbij aan welke van de in artikel 13 bedoelde maatregelen hij voornemens is te treffen of reeds heeft getroffen.

2.6.2. Verweerder heeft zich ten aanzien van de lasten onder dwangsom wegens overtreding van artikel 27, eerste lid, en artikel 13 van de Wbb gebaseerd op drie bodemonderzoeken die in opdracht van appellant zijn uitgevoerd. Het betreft een nulsituatie-onderzoek van de bodem van de locatie uitgevoerd door EMN, gedateerd 13 februari 1995, kenmerk H950005.010, een door Van der Helm Milieubeheer B.V. uitgevoerd verkennend onderzoek, gedateerd 14 oktober 2002, kenmerk RER20403, en een nader onderzoek gedateerd 31 december 2003, kenmerk RER 30199.

In het deskundigenbericht wordt gesteld dat op basis van de uitkomsten van de verrichte bodemonderzoeken geen uitspraak kan worden gedaan over de vraag of de bodemkwaliteit door de activiteiten van de inrichting aantoonbaar verslechterd is. Tevens wordt gesteld dat de nulsituatie en de eindsituatie niet met elkaar te vergelijken zijn aangezien op verschillende punten is geboord en bemonsterd waardoor een eenduidige vergelijking van de analyses daarvan niet mogelijk is. Niet aannemelijk is gemaakt, noch is anderszins gebleken dat deze bevindingen onjuist zijn. Het is dan ook niet zeker dat sprake is van overtreding van artikel 27, eerste lid, en artikel 13 van de Wbb.

Gezien het vorenoverwogene is de Afdeling van oordeel dat verweerder zijn beslissing reeds hierom ten onrechte heeft gebaseerd op de genoemde onderzoeken. Mitsdien is het bestreden besluit in zoverre in strijd met de in artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht vereiste zorgvuldigheid voorbereid. De beroepsgrond slaagt.

2.7. Voor zover appellant opkomt tegen de hoogte van de dwangsommen oordeelt de Afdeling dat er geen grond bestaat voor het oordeel dat de vastgestelde bedragen niet in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van de geschonden belangen en de beoogde werking van dwangsomoplegging. De beroepsgrond faalt.

2.8. Het beroep is gedeeltelijk gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd voor zover het de lasten onder dwangsom inzake de overtreding van artikel 27, eerste lid, en artikel 13 van de Wbb betreft.

2.9. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen is niet gebleken.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gedeeltelijk gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 20 juni 2005, kenmerk 340269 20210283, voor zover het de lasten onder dwangsom inzake de overtreding van artikel 27, eerste lid, en artikel 13 van de Wbb betreft;

III. verklaart het beroep voor het overige ongegrond;

IV. gelast dat de provincie Zuid-Holland aan appellant het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 276,00 (zegge: tweehonderdzesenzeventig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. H. Beekhuis, Lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. J. Fransen, ambtenaar van Staat.

w.g. Beekhuis w.g. Fransen

Lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 26 april 2006

407-495.