

ECLI:NL:RVS:2011:BP0515

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	12-01-2011
Datum publicatie	12-01-2011
Zaaknummer	201005180/1/M1
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 14 april 2010 heeft het college ambtshalve voorschriften verbonden aan de bij besluit van 14 juni 2006 aan de rechtsvoorganger van Beelen, de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Heijmans Infratechniek B.V., verleende vergunning voor een inrichting voor opslag, overslag en verwerking van bouw- en sloopafval.
Wetsverwijzingen	Algemene wet bestuursrecht Algemene wet bestuursrecht 3:9 Wet milieubeheer Wet milieubeheer 8.10 Wet milieubeheer 8.23 Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur 3
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl M en R 2011/69 met annotatie van H.J.A. van Ham Milieurecht Totaal 2011/4467 Omgevingsvergunning in de praktijk 2012/3795 JAF 2011/2 met annotatie van Van der Meijden JB 2011/45 JOM 2011/204 JBO 2011/2 met annotatie van mr. drs. D. van der Meijden JOM 2011/107

Uitspraak

201005180/1/M1.

Datum uitspraak: 12 januari 2011

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Beelen Amsterdam B.V., gevestigd te Amsterdam,
appellante,

en

het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam,

verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 14 april 2010 heeft het college ambtshalve voorschriften verbonden aan de bij besluit van 14 juni 2006 aan de rechtsvoorganger van Beelen, de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Heijmans Infratechniek B.V., verleende vergunning voor een inrichting voor opslag, overslag en verwerking van bouw- en sloopafval.

Tegen dit besluit heeft Beelen bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 25 mei 2010, beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 november 2010, waar Beelen, vertegenwoordigd door mr. C.G.J.M. Termaat, advocaat te Rosmalen, en [gemachtigde], en het college, vertegenwoordigd door drs. J.L.J. Post en ing. A.G. van der Bijl, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden. Bij de invoering van deze wet is een aantal andere wetten gewijzigd. Uit het overgangsrecht, zoals dat is opgenomen in art. 1.6, eerste lid van de Invoeringswet Wabo, volgt dat de wetswijzigingen niet van toepassing zijn op dit geding, omdat het bestreden besluit voor de inwerkingtreding van de Wabo is genomen. In deze uitspraak worden dan ook de wetten aangehaald, zoals zij luiden voordat zij bij invoering van de Wabo werden gewijzigd.

2.2. De inrichting van Beelen is een inrichting voor de opslag, overslag en bewerking van afval, behorend tot de categorieën 28.4, aanhef en onder a.5, a.6, b.2 en c.1, van bijlage 1 bij het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer. Voor deze categorieën zijn gedeputeerde staten van de provincie waarin de inrichting ligt het bevoegd gezag. Het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland (hierna: het college van gedeputeerde staten) heeft, onder meer, de bevoegdheid om vergunning te verlenen op grond van de Wet milieubeheer aan inrichtingen die behoren tot de hiervoor genoemde categorieën, gedelegeerd aan het college bij besluit van 30 november 1999 en de delegatie in zoverre in stand gelaten bij besluit van 12 maart 2002.

2.3. De aanleiding om ambtshalve voorschriften te stellen is een advies van het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Bureau Bibob), uitgebracht op 8 december 2008. Aanleiding om advies van het Bureau Bibob te vragen was de wijziging van de vergunninghouder doordat Beelen de inrichting van Heijmans overnam. Volgens het advies van het Bureau Bibob bestaat ernstig gevaar dat de vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. Gelet op artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob) kon het college om die reden in beginsel de vergunning van Beelen intrekken.

In afwijking van het advies heeft het college geoordeeld dat er geen ernstige mate van gevaar, maar een mindere mate van gevaar is dat de vergunning mede gebruikt zal worden om strafbare feiten te plegen. Gelet op artikel 3, zevende lid, van de Wet Bibob kan dat aanleiding zijn om voorschriften aan de vergunning te verbinden. De bij het bestreden besluit gestelde voorschriften hebben betrekking op asbesthoudend afval.

2.4. Beelen voert aan dat het college niet bevoegd was het bestreden besluit te nemen, omdat de bevoegdheid daartoe niet is gedelegeerd door het college van gedeputeerde staten. Weliswaar is de bevoegdheid om besluiten op grond van de Wet milieubeheer te nemen aan het college gedelegeerd, maar niet de bevoegdheid tot het nemen van besluiten die (mede) berusten op de Wet Bibob. Dat zou ook niet

mogelijk zijn geweest, aldus Beelen, omdat de Wet Bibob ten tijde van het delegatiebesluit nog niet bestond.

2.4.1. Het college betoogt dat de Wet Bibob op zichzelf geen bevoegdheid tot het nemen van het bestreden besluit schept. De bevoegdheid om ambtshalve voorschriften te stellen berust op artikel 8.23 van de Wet milieubeheer. Deze bevoegdheid is door het besluit van het college van gedeputeerde staten aan het college overgedragen. Het college stelt dat bij de invoering van de Wet Bibob aan artikel 8.10 van de Wet milieubeheer een weigeringsgrond is toegevoegd. Deze weigeringsgrond is, ingevolge artikel 8.23, derde lid, van de Wet milieubeheer van overeenkomstige toepassing op de uitoefening van de bevoegdheid om ambtshalve voorschriften te stellen, zoals bedoeld in artikel 3, zevende lid, van de Wet Bibob. Volgens het college heeft het college van gedeputeerde staten het delegatiebesluit genomen met de intentie de taken in het kader van de Wet milieubeheer zo veel en zo breed mogelijk door het college te laten uitvoeren. De beoordeling in het kader van de Wet Bibob behoort volgens het college tot de taken die binnen het kader van de Wet milieubeheer vallen.

2.4.2. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wet Bibob kunnen bestuursorganen voorzover zij bij of krachtens de wet daartoe de bevoegdheid hebben gekregen, weigeren een aangevraagde beschikking te geven dan wel een gegeven beschikking intrekken, indien ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om:

a. uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of:

b. strafbare feiten te plegen.

Ingevolge het zevende lid van dit artikel kan, voorzover blijkt dat geen sprake is van ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, het bestuursorgaan bij mindere mate van gevaar aan de beschikking voorschriften verbinden. Deze voorschriften zijn gericht op het wegnemen of beperken van dergelijk gevaar.

2.4.3. Ingevolge artikel 8.10, vierde lid, van de Wet milieubeheer, voor zover hier van belang, kan een vergunning worden geweigerd in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Volgens de geschiedenis van totstandkoming van deze bepaling, die is toegevoegd bij invoering van de Wet Bibob, bevat zij een weigerings- en intrekingsgrond voor de milieuvergunning die krachtens artikel 8.1 van de Wet milieubeheer kan worden verleend (Kamerstukken II 1999/2000, 26 883, nr. 3, blz. 81).

Ingevolge artikel 8:23, eerste lid, van de Wet milieubeheer kan het bevoegd gezag beperkingen waaronder een vergunning is verleend, en voorschriften die daaraan zijn verbonden, wijzigen, aanvullen of intrekken dan wel alsnog beperkingen aanbrengen of voorschriften aan een vergunning verbinden in het belang van de bescherming van het milieu.

Ingevolge het derde lid zijn met betrekking tot de beslissing terzake en de inhoud van de beperkingen en voorschriften de artikelen 8.6 tot en met 8.17 van overeenkomstige toepassing.

2.4.4. De bevoegdheid om een milieuvergunning te weigeren of in te trekken in het geval en onder de voorwaarden als bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob, berust niet op die wet, maar op de Wet milieubeheer, te weten artikel 8.10, vierde lid. Uit artikel 8.23, derde lid, van de Wet milieubeheer vloeit voort dat op grond van artikel 8.23 van die wet eveneens in het geval en onder de voorwaarden als bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob voorschriften aan een milieuvergunning kunnen worden verbonden. Dit betekent dat het bestreden besluit niet berust op de Wet Bibob, maar op de Wet milieubeheer.

Gelet daarop valt het bestreden besluit binnen de reikwijdte van de delegatie die op 30 november 1999 heeft plaatsgevonden. Daaraan doet niet af, dat de in artikel 8.10, vierde lid, van de Wet milieubeheer

neergelegde weigeringsgrond ten tijde van die delegatie nog niet bestond. De beroepsgrond faalt.

2.5. Beelen betoogt dat er geen gevaar is dat de vergunning zal worden gebruikt voor het plegen van strafbare feiten, ook geen mindere mate van gevaar. De in het advies van Bureau Bibob genoemde feiten met betrekking tot asbest hebben zich voorgedaan op slooplocaties, niet in inrichtingen van het Beelen-concern. Er is daarom volgens Beelen geen samenhang tussen de vermeende strafbare feiten en de milieuvergunning voor de inrichting aan de Ankerweg 16 te Amsterdam. Beelen stelt dat het college niet, dan wel onvoldoende, motiveert waarom zich een mindere mate van gevaar in de zin van artikel 3, zevende lid, van de Wet Bibob voordoet. Volgens Beelen baseert het college dit standpunt op mededelingen van de provincie Utrecht inzake een vergelijkbare inrichting van het Beelenconcern in die provincie, waarvan Beelen de inhoud niet kent. Het is in strijd met de zorgvuldigheid en het motiveringsbeginsel om het verbinden van extra voorschriften te gronden op mededelingen van een ander bestuursorgaan, die in het kader van de onderhavige procedure niet toetsbaar zijn.

Beelen betoogt voorts dat het college ten onrechte heeft gesteld dat zij de gehele keten van sloop en bewerking van sloopmaterialen beheert. Anders dan het college heeft gesteld, heeft zij geen bemoeienis met asbestinventarisatierapporten, aldus Beelen. Voorts betoogt Beelen dat het enkele feit dat Beelen actief is op het gebied van sloop en bewerking van sloopmaterialen in samenhang met het bestaan van een algemeen risico op "de aanwezigheid van te veel asbest in het puinbreekproduct" niet kan meewegen bij de beslissing tot het opleggen van extra voorschriften. Het college heeft, volgens Beelen, niet te kennen gegeven dat haar bedrijfsvoering en de inrichting van haar bedrijf aanleiding geven om te veronderstellen dat er een meer dan gebruikelijk risico bestaat dat te veel asbest in het puinbreekproduct aanwezig is.

2.5.1. Het college stelt dat het advies van het Bureau Bibob aanleiding is geweest voor het bestreden besluit. Op basis van dat advies had de vergunning zelfs ingetrokken kunnen worden, maar volgens het college was dat buitenproportioneel geweest. Het college is afgeweken van het advies omdat de ernst van de feiten in het kader van de Wet Bibob onvoldoende is: het vervolg of de uitkomst van de in het advies geschetste feiten en omstandigheden is niet altijd aanwezig. De bij de provincie Utrecht verkregen informatie heeft geen doorslaggevende rol gespeeld bij de besluitvorming, aldus het college.

Het college erkent dat Beelen niet betrokken is bij asbestinventarisatie, zoals per abuis is gesteld in de toelichting bij het bestreden besluit. Dat neemt echter niet weg dat het Beelenconcern een aanzienlijk deel van de asbestverwijderingsketen beheert. Het college stelt dat het risico bij puinbrekende bedrijven in het algemeen er uit bestaat dat er te veel asbest in het puinbreekproduct aanwezig is. Deze feiten in samenhang met de in het Bibob-advies opgesomde feiten en overtredingen met betrekking tot asbest hebben geleid tot het standpunt van het college dat specifiek aanvullende voorschriften noodzakelijk zijn.

2.5.2. Zoals is overwogen in de uitspraak van de Afdeling van 18 juli 2007, nr. 200606025/1 (AB 2007, 357), mag een bestuursorgaan, gelet op de expertise van het Bureau Bibob, in beginsel van het advies van dit Bureau uitgaan. Dit neemt niet weg dat een bestuursorgaan zich ervan moet vergewissen dat het advies en het daartoe ingestelde onderzoek naar de feiten op zorgvuldige wijze tot stand gekomen is en dat de feiten de conclusies kunnen dragen. Er zijn geen gronden om aan te nemen dat het college zich daarvan niet naar behoren heeft vergewist, nu de verkregen gegevens een aantal jaren bestrijken en overwegend in dezelfde richting wijzen. Het college mocht derhalve uitgaan van het advies van het Bureau Bibob. Blijkens dit advies hebben zich bij bedrijven van het Beelen-concern herhaaldelijk onregelmatigheden in verband met asbest voorgedaan.

Het college is in zoverre afgeweken van het advies, dat het geen ernstige mate maar een mindere mate van gevaar aanwezig achtte dat de vergunning mede zal worden gebruikt voor het plegen van strafbare feiten. Het college heeft dit naar het oordeel van de Afdeling voldoende gemotiveerd, onder meer op basis van de kwaliteitstoets door het coördinatiebureau Bibob van de gemeente. Voor de opvatting dat het standpunt van het college vooral berust op voor Beelen onbekende informatie van de provincie Utrecht, is geen aanleiding.

Gelet op het vorenstaande kon het college uitgaan van het advies van het Bureau Bibob, en geeft hetgeen Beelen naar voren brengt, geen aanleiding voor het oordeel dat het besluit niet deugdelijk is gemotiveerd. De beroepsgrond faalt.

2.6. Beelen betoogt voorts dat de voorschriften C.2 en D.1 onder a, en G niet proportioneel zijn, en haar concurrentiepositie schaden, omdat andere bedrijven in dezelfde sector dergelijke voorschriften niet dienen na te leven.

2.6.1. De bij het bestreden besluit ambtshalve opgelegde voorschriften betreffen het verbod op de acceptatie van asbesthoudende vrachten bouw- en sloopafval, en de wijze waarop dit gecontroleerd, geïnspecteerd en geregistreerd moet worden, alsmede voorwaarden waaronder een vracht alsnog geaccepteerd en gesaneerd kan worden. De voorschriften zijn grotendeels geënt op regels die al voor Beelen gelden op voet van de Nationale Beoordelingsrichtlijn voor het KOMO-attest-met-productcertificaat, het KOMO-productcertificaat en het NL BSB-certificaat voor recyclinggranulaten voor toepassing in beton, wegenbouw, grondbouw en werken (hierna: BRL 2506). Enkele voorschriften zijn aanvullend; deze zien, samengevat, op een hogere frequentie van steekproefgewijze visuele inspectie, in het bijzonder van vrachten die afkomstig zijn van bedrijven die organisatorisch met Beelen zijn verbonden en op een verbod om asbesthoudende vrachten te laten saneren door bedrijven die organisatorisch met Beelen zijn verbonden (de voorschriften C.2 en D.1 onder a in samenhang met voorschrift G).

2.6.2. Volgens het college is met deze voorschriften beoogd te voorkomen dat asbest in het milieu verspreid wordt door asbesthoudende vrachten bouw- en sloopafval tot, buiten de inrichting inzetbaar, puingranulaat te bewerken of asbesthoudende grond over te slaan. Door de voorschriften aan de vergunning te verbinden wordt volgens het college de handhaafbaarheid vergroot, zodat het college sneller, effectiever en doelgerichter kan ingrijpen bij een (dreigende) overtreding. Het college stelt dat het, gelet op het advies van het Bureau Bibob, gerechtvaardigd is dat aan Beelen met betrekking tot asbest voorschriften zijn opgelegd die niet aan andere bedrijven in de sector zijn opgelegd.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college zich in redelijkheid op dit standpunt kunnen stellen.

2.7. Beelen betoogt dat voorschriften van het bestreden besluit overbodig zijn omdat zij hetgeen daarin is geregeld al moet naleven op grond van de asbestregelgeving, in het bijzonder de BRL 2506.

2.7.1. Het college erkent dat de voorschriften, met uitzondering van de eerder vermelde voorschriften C.2 en D.1, onder a, en G, ontleend zijn aan de BRL 2506 en dat op voet daarvan hetgeen in die voorschriften is bepaald, door Beelen reeds nageleefd moet worden. Ten behoeve van de handhaving verdient het volgens het college echter de voorkeur om de belangrijkste voorschriften inzake de behandeling van asbest, asbesthoudende en asbestverdachte materialen in samenhang met de aanvullingen ten opzichte van BRL 2506 in de vergunningvoorschriften op te nemen.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college zich in redelijkheid op dit standpunt kunnen stellen.

2.8. Het beroep is ongegrond.

2.9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.H. van Kreveld, voorzitter, en mr. Y.E.M.A. Timmerman-Buck en mr. E. Helder, leden, in tegenwoordigheid van mr. H.E. Postma, ambtenaar van staat.

w.g. Van Kreveld w.g. Postma
voorzitter
ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 12 januari 2011

539-688.