



Interne memo

CLUSTER VERGUNNINGEN TOEZICHT EN HANDHAVING

Aan	College van Gedeputeerde Staten van Limburg
Van	
Onderwerp	Toezegging voormalig gedeputeerde Geurts, beroep op het vertrouwensbeginsel door Vossenbergh Beheer B.V.
Datum	30 maart 2021
Bijlage(n)	

Aanleiding

Deze memo heeft betrekking op de toezegging van voormalig gedeputeerde Geurts aan de firma Vossenbergh Beheer B.V., dat GS niet zal overgegaan tot het daadwerkelijke invorderen van de verbeurde dwangsom à € 360.000,- als Vossenbergh Beheer B.V. de ontbrekende brandveiligheidsvoorzieningen alsnog realiseert.

Nu Vossenbergh Beheer B.V. haar verplichting is nagekomen, de brandveiligheidsvoorzieningen zijn gerealiseerd, beroept Vossenbergh Beheer B.V. zich op het vertrouwensbeginsel en stelt dat GS de invorderingsprocedure moet staken.

De handhavingprocedure en de toezegging hebben plaats gevonden tijdens de vorige collegeperiode. Om uw college volledig te informeren wordt deze casus hier uitgebreid beschreven. Deze memo zoomt in op het verloop van de dwangsomprocedure, het overleg tussen voormalig gedeputeerde Geurts en Vossenbergh Beheer B.V., de invorderingsprocedure en de toezegging die is gedaan. Tot slot worden er 3 opties aan uw college voorgelegd inclusief bestuurlijke aandachtspunten, gevolgd door een ambtelijk advies.

Last onder dwangsom

Vossenbergh Beheer B.V. is een afvalbedrijf gelegen aan de Boschstraat te Brunssum waar onbewerkte en bewerkte kunststoffen (verpakkingsmaterialen/flacons) werden opgeslagen.

Bij besluit van 26 oktober 2017, verzonden op 27 oktober 2017 met kenmerk 2017/75860, heeft het toenmalig college een last onder dwangsom opgelegd aan Vossenbergh Beheer B.V. ten aanzien van twee overtredingen:

1. Het opslaan van teveel afvalstoffen.
2. Het niet realiseren van brandveiligheidsvoorzieningen.

De bezwaartermijn tegen het voornoemde besluit is op 9 december 2018 verstreken. Vossenbergh Beheer B.V. heeft geen bezwaar gemaakt. Het besluit is derhalve in rechte onaanvaardbaar.

De eerste overtreding, het opslaan van teveel afvalstoffen, heeft Vossenbergh Beheer B.V. binnen de begunstigingstermijn van 8 weken beëindigd. Op donderdag 28 juni 2018 heeft een toezichthouder van de RUD Zuid Limburg geconstateerd dat Vossenbergh Beheer B.V. de voorzieningen in het kader van de brandveiligheid, die op grond van voorschrift 3.1 van de vigerende omgevingsvergunning binnen de inrichting aanwezig dienen te zijn, NIET heeft gerealiseerd.

Hiermee verbeurde Vossenbergh Beheer B.V. van rechtswege een dwangsom van € 360.000,-.

Overleggen tussen Vossenbergh Beheer B.V. en toenmalig gedeputeerde Geurts

Op 26 oktober 2018 heeft Vossenbergh Beheer B.V. een aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend. Deze aanvraag betrof een uitbreiding van de in pandige opslag van kunststoffen van de inrichting gelegen aan de Boschstraat 32 te Brunssum. De brandveiligheidsvoorzieningen die werden aangevraagd weken, op de blusvijver na, af van de brandveiligheidsvoorzieningen die waren vergund en waarop de last onder dwangsom van 26 oktober 2017 toezag.

Op 14 februari 2019 heeft er een overleg plaats gevonden tussen toenmalig gedeputeerde Geurts, portefeuillehouder handhaving, (hierna: de heer Geurts) en de heer Vossenbergh met zijn dochter over de ontstane situatie. Daarbij is door Vossenbergh aangegeven dat zij zich gemangeld voelden door de verschillende eisen die door verschillende overheidsinstanties (brandweer, gemeente, RUD ZL/ Provincie) aan de firma Vossenbergh Beheer B.V. werden opgelegd met betrekking tot de te nemen maatregelen in het kader van de brandveiligheidsvoorzieningen.

De heer Geurts heeft naar aanleiding van dit gesprek destijds te kennen gegeven gevoel te hebben voor het feit dat het bedrijf zich gemangeld voelde door de verschillende eisen die door de verschillende overheidsinstanties.

Bestuurlijke opvatting: afzien van invordering vanwege concreet zicht op legalisatie

Tijdens de voorbereiding van het opstarten van de invorderingsprocedure gaf de heer Geurts, tijdens een ambtelijk overleg, te kennen weinig te voelen voor het invorderen van de verbeurde dwangsom à € 360.000,-. Volgens de heer Geurts was er sprake van concreet zicht op legalisatie, nu Vossenbergh Beheer B.V. een blusvijver had aangelegd en er een nieuwe ontvankelijke aanvraag was ingediend met betrekking tot brandveiligheidsvoorzieningen. Volgens de heer Geurts kon Vossenbergh Beheer B.V. het geld van de dwangsom beter besteden in het realiseren van de nieuwe brandveiligheidsvoorzieningen aangezien met de realisatie daarvan ook tonnen gemoeid waren.

Ambtelijk is vervolgens aan de heer Geurts geadviseerd het verbeurde dwangsombedrag toch in te vorderen. Het feit dat Vossenbergh Beheer B.V. de blusvijver alsnog heeft gerealiseerd en een nieuwe vergunning heeft aangevraagd met gewijzigde brandveiligheidsvoorzieningen, leidt niet alsnog tot legalisering van de overtredingen waarop de dwangsom is opgelegd en is verbeurd. De door de heer Geurts getrokken conclusie dat hier sprake zou zijn van concreet zicht op legalisatie, is juridisch onjuist.

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dient bij een besluit omtrent invordering van een verbeurde dwangsom aan het belang van de invordering een zwaarwegend gewicht te worden toegekend. Adequate handhaving vergt dat opgelegde sancties ook worden geëffectueerd en dus dat verbeurde dwangsommen worden ingevorderd. Slechts in bijzondere omstandigheden kan geheel of gedeeltelijk van invordering worden afgezien. In casu zijn er geen bijzondere omstandigheden aanwezig waarom zou moeten/kunnen worden afgezien van invordering van de verbeurde last onder dwangsom à € 360.000,-.

Rekening houdend met het bovenstaande en het gegeven dat Vossenbergh wordt aangemerkt als als een PRIO 1 risicovol afvalbedrijf op grond van het 'Aanvalsplan risicovolle bedrijven' is ambtelijk voorgesteld om in dit geval reeds het voornemen tot invorderen aan het toenmalige college voor te leggen.

Voornemen tot invordering verbeurde last onder dwangsom

In de collegevergadering van dinsdag 16 april 2019 heeft het toenmalig college besloten Vossenberg Beheer B.V. middels een brief, inhoudende een voornemen tot invordering last onder dwangsom, in kennis te stellen voornemens te zijn de dwangsom te gaan invorderen.

Naar aanleiding van dit besluit heeft de heer Geurts in dezelfde collegevergadering het volgende laten opnemen in de vertrouwelijke besluitenlijst:

2.	VTH	Vossenberg Beheer BV, dwangsom	Het college heeft ingestemd met kenbaar maken van het voornemen tot invordering van de verbeurde last onder dwangsom (zie Geurts A-1 d.d. 16 april 2019). De daadwerkelijke invordering vergt een aparte afweging van het college, mede in verband met mogelijk zicht op legalisatie. Daarbij betrekken de brief aan de RUD ZL (zie Geurts A-3 d.d. 16 april 2019).
----	-----	--------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Telefonische toezegging de heer Geurts aan Vossenberg

Op 18 april 2019 heeft Vossenberg het ontwerpbesluit van de verandering aan de omgevingsvergunning ontvangen en is Vossenberg Beheer B.V. met de aannemer gestart met het opstellen van een nieuwe planning omtrent het realiseren van de benodigde brandveiligheidsvoorzieningen.

Op 18 april 2019 heeft Vossenberg Beheer B.V. het voornemen tot invordering last onder dwangsom ontvangen. 's Middags heeft de heer Geurts telefonisch contact met Vossenberg Beheer B.V. gehad. Daarbij heeft de heer Geurts te kennen gegeven dat hij met het toenmalige, demissionair college van gedeputeerde staten de afspraak heeft gemaakt dat niet tot daadwerkelijke invordering van de last onder dwangsom wordt overgegaan als Vossenberg Beheer B.V. voldoet aan de in de vergunning gestelde brandveiligheidsvereisten.

Invorderingsbeschikking & Aanmaning

Op 25 juni 2019, na de toezegging van de heer Geurts, heeft het toenmalig demissionair college een besluit tot invordering van de verbeurde last onder dwangsom genomen en aan Vossenberg Beheer B.V. verstuurd.

Om te voorkomen dat de vordering à € 360.000,- op Vossenberg Beheer B.V. zou verjaren zonder dat er sprake was van een het realiseren van de benodigde brandveiligheidsvoorzieningen is de voornoemde vordering op 26 juni 2019 en 24 juni 2020 middels een aanmaning tijdig gestuit.

Bezwaar Vossenberg

Op 11 juli 2019 heeft Vossenberg Beheer B.V. bezwaar aangetekend tegen het invorderingsbesluit.

Op 5 maart 2021 heeft Vossenberg Beheer B.V. een aanvullend bezwaarschrift ingediend tegen de invorderingsbeschikking, waarin Vossenberg zich beroept op het vertrouwensbeginsel.

De reden waarom er zoveel tijd is verstreken tussen het indienen van het bezwaar en de inhoudelijke behandeling ervan, is gelegen in het feit dat de behandeling van dit bezwaar is opgeschort.

De inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift is op verzoek van de Provincie Limburg opgeschort omdat Vossenbergh Beheer B.V. beroep had aangetekend tegen een eerder besluit van GS om de begunstigingstermijn van de last onder dwangsom wegens het niet realiseren van de brandveiligheidsvoorzieningen, niet te verlengen.

Als de Rechtbank Limburg het beroep van Vossenbergh zou honoreren, dan zou dit betekenen dat er geen verbeuring van de dwangsom had plaats gevonden en het invorderingsbesluit prematuur was genomen. Echter, op 22 januari 2020 heeft de Rechtbank Limburg het beroep van Vossenbergh Beheer B.V. ongegrond verklaard. Aansluitend aan deze uitspraak heeft Vossenbergh hoger beroep ingesteld bij de Raad van State.

Op 25 november 2020 heeft de Raad van State het hoger beroep ongegrond verklaard. Dat betekent dat het besluit van GS om de begunstigingstermijn van de last onder dwangsom niet te verlengen onherroepelijk is, het dwangsombedrag à € 360.000,- van rechtswege is verbeurd en het invorderingsbesluit niet prematuur genomen is.

Beroep op het vertrouwensbeginsel

Vossenbergh Beheer B.V. heeft na de inwerkingtreding van de definitieve omgevingsvergunning op 1 augustus 2019 de in de vergunning voorgeschreven brandveiligheidsvoorzieningen gerealiseerd en voldoet daarmee aan de in de vergunning gestelde brandveiligheidsvereisten. De werkzaamheden zijn op 12 november 2019 gereed gemeld. De totale kosten van het realiseren van de brandveiligheidsvoorzieningen bedragen € 476.133.

Uit een verklaring van de heer Turksma van de brandweer blijkt dat de brandveiligheidsvoorzieningen deugdelijk zijn aangelegd en geschikt zijn. Het feit dat de blusvijver een andere vorm heeft gekregen en de brandwerende muur langer is uitgevoerd, doet niets af aan de eisen van brandveiligheid.

Vossenbergh Beheer B.V. beroept zich op het vertrouwensbeginsel. In het bezwaarschrift tegen de invorderingsbeschikking stelt Vossenbergh Beheer B.V. dat het haar verplichtingen is nagekomen en dat het college van gedeputeerde staten de met de heer Geurts gemaakte afspraak dient na te komen door af te zien van verdere invordering van de verbeurde dwangsom.

Bijzondere omstandigheden

Een toezegging door een daartoe bevoegde vertegenwoordiger van het bestuursorgaan, dat niet ingevorderd zal worden, moet worden gekwalificeerd als een bijzondere omstandigheid die noopt tot het afzien van de (feitelijke) invordering. Dat is niet anders wanneer er door het bestuursorgaan een voorwaarde aan die toezegging wordt verbonden, indien aan die voorwaarde is voldaan. Vossenbergh Beheer B.V. heeft aan die voorwaarde voldaan zodat het college van gedeputeerde staten dient af te zien van feitelijke invordering van de dwangsom.

Op 4 april 2018 is de conclusie van Staatsraad Wattel gepubliceerd waarin hij, kort gezegd, de vraag beantwoordt in welke omstandigheden moet worden afgezien van invordering van een verbeurde dwangsom of verhaal van kosten van bestuursdwang. In hoofdstuk 7 van zijn conclusie benoemt Wattel de bijzondere omstandigheden waaraan men dan moet denken.

In r.o. 7.2.16 noemt Wattel de toezegging door een daartoe bevoegde vertegenwoordiger van het bestuursorgaan dat niet zal worden ingevorderd, als een bijzondere omstandigheid die uiteraard kan nopen tot het afzien van invordering. De heer Geurts heeft aan de directeur van Vossenbergh Beheer B.V., de heer P. Vossenbergh, concreet en ondubbelzinnig toegezegd dat wanneer Vossenbergh Beheer B.V. voldoet aan de in de vergunning gestelde brandveiligheidsvereisten door het college van GS niet tot feitelijke invordering van de dwangsom zal worden overgegaan.

Mogelijke opties en bestuurlijke aandachtspunten

Zoals eerder gesteld in deze memo dient er volgens vaste jurisprudentie van de Raad van State bij een besluit omtrent invordering van een verbeurde dwangsom aan het belang van de invordering een zwaarwegend gewicht te worden toegekend.

Adequate handhaving vergt dat opgelegde sancties ook worden geëffectueerd en dus dat verbeurde dwangsommen worden ingevorderd. Slechts in bijzondere omstandigheden kan geheel of gedeeltelijk van invordering worden afgezien. In casu waren er geen bijzondere omstandigheden aanwezig waarom zou moeten/kunnen worden afgezien van invordering van de verbeurde last onder dwangsom à € 360.000,-.

De ondubbelzinnige toezegging van de heer Geurts aan de heer Vossenbergh leidt echter tot situatie waarin Vossenbergh Beheer B.V. succesvol een beroep kan doen op het vertrouwensbeginsel.

Er zijn 3 mogelijke opties. In het navolgende zullen alle 3 de opties inhoudelijk aan de orde komen, inclusief de bestuurlijke aandachtspunten.

Optie 1

Uw college neemt een besluit waarin wordt aangegeven dat Vossenbergh Beheer B.V. zich terecht beroept op een bijzondere omstandigheid, namelijk het vertrouwensbeginsel, en dat de verbeurde dwangsom niet zal worden ingevorderd nu blijkt dat alle brandveiligheidsvoorzieningen zijn gerealiseerd.

Bestuurlijke aandachtspunt optie 1

Optie 2

Uw college besluit toch het ingekomen bezwaar inhoudelijk te behandelen en wacht het advies van de bezwaarschriftencommissie af.

Bestuurlijk aandachtspunt optie 2

Optie 3

Uw college kiest ervoor de verjaring van de dwangsom op 23 juni 2021 niet te stuiten. De vordering op Vossenbergh Beheer B.V. verjaart invordering is niet langer mogelijk. Vossenbergh Beheer B.V. heeft niet langer een procesbelang, de discussie omtrent het vertrouwensbeginsel is daarmee tevens van de baan.

Bestuurlijke aandachtspunten optie 3

Advies

Geadviseerd wordt te kiezen voor optie 1. Vanuit juridisch oogpunt is dit de meest zuivere optie waar de minste (bestuurlijke) risico's aan kleven. Het beroep op het vertrouwensbeginsel wordt bevestigd middels een besluit waarin wordt aangegeven dat vanwege bijzondere omstandigheden wordt afgezien van verdere invordering.

De door uw gemaakte keuze, zal nader worden uitgewerkt in een separaat besluit.