

57. ABRvS 18-2-09. Revisievergunning voor bepaalde tijd (3 jaar). Art. 8.17 Wm staat niet in de weg aan milieuvergunning voor bepaalde tijd voor zove...

ABRvS 18-02-2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH3237, m.nt. A.E.M. van den Berg, P.C.M. Heinen

Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum	18 februari 2009
Magistraten	Mouton, Simons-Vinckx en Sorgdrager
Zaaknummer	200800255/1
Noot	A.E.M. van den Berg, P.C.M. Heinen
LJN	BH3237
Vakgebied(en)	Bestuursrecht algemeen (V)
Brondocumenten	ECLI:NL:RVS:2009:BH3237, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 18-02-2009;
Wetingang	Wet milieubeheer art. 8.1; Wet milieubeheer art. 8.4; Wet milieubeheer art. 8.10; Wet milieubeheer art. 8.17; Wet BIBOB art. 3

Essentie

Revisievergunning voor bepaalde tijd (3 jaar). Art. 8.17Wm staat niet in de weg aan milieuvergunning voor bepaalde tijd voor zover dit geschiedt op BIBOB-grond. Adagium 'wie het meerdere mag, mag in beginsel ook het mindere' (Rotterdam)

Samenvatting

Ingevolge art. 8.10 lid 1Wm kan de vergunning slechts in het belang van de bescherming van het milieu worden geweigerd. Ingevolge art. 8.10 lid 3 (oud)Wm kan, in afwijking van het eerste lid, de vergunning tevens worden geweigerd in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in art. 3 Wet BIBOB.

Appellante voert aan dat de vergunning ten onrechte slechts voor een termijn van drie jaar en niet voor onbepaalde tijd is verleend, nu zich geen van de in art. 8.17Wm genoemde uitzonderingen voordoet op het uitgangspunt dat zo'n vergunning in beginsel voor onbepaalde duur wordt verleend. Deze beroepsgrond faalt. Aan de aan de vergunning verbonden termijn is ten grondslag gelegd dat uit het advies van het Bureau BIBOB naar voren komt dat een ernstige mate van gevaar bestaat dat de vergunning mede gebruikt zal worden om strafbare feiten te plegen. Dit oordeel is gebaseerd op feiten en omstandigheden die erop wijzen dat appellante in relatie staat tot gepleegde strafbare feiten en dat

de aard van deze relatie en het aantal en de ernst van de gepleegde feiten aantoonbaar zijn. Onder deze omstandigheden is het bestuursorgaan op grond van art. 8.10 lid 3 (oud) Wm bevoegd de vergunning te weigeren. Ingevolge art. 3 lid 5 Wet BIBOB is daarbij vereist dat de weigering evenredig is met de mate van het gevaar en de ernst van de strafbare feiten. Gelet hierop is het, op basis van het rechtsadagium 'wie het meerdere mag, mag in beginsel ook het mindere' en in het belang van vergunninghouder, mogelijk de vergunning gedeeltelijk te weigeren, dan wel voor bepaalde tijd te verlenen. Bij toepassing van art. 8.10 lid 3 (oud) Wm is het, anders dan bij toepassing van art. 8.17 van deze wet, niet vereist dat aan de weigering ten grondslag wordt gelegd dat deze in het belang van de bescherming van het milieu is. Art. 8.17 Wm staat derhalve, wat inhoudelijk van deze grond ook zij, niet aan verlening van een vergunning voor bepaalde tijd in de weg.

Partij(en)

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], gevestigd te [plaats],

tegen

het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam, verweerder.

Uitspraak

1. Procesverloop

Bij besluit van 23 november 2007 heeft het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam (hierna: het college) aan [appellante] een revisievergunning als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer verleend voor een inrichting voor het in- en uitwendig reinigen en het opwarmen van tankauto's en tankcontainers aan de [locatie] te [plaats]. Dit besluit is op 29 november 2007 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit heeft [appellante] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 10 januari 2008, beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 3 november 2008, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. A. Collignon, advocaat te Amsterdam, J. Quant en E.H.L. Korrevaar, en het college, vertegenwoordigd door mr. J. Schrijnemaekers-Spätjens, mr. A. Bagcivan, H. Bakkere, A. de Jong en K. Kouwdenburg, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1

Het beroep is, voor zover dit zich richtte tegen de vergunningvoorschriften 2.3.3, 3.4.5 en 8.1.3, ingetrokken.

2.2

Bij het bestreden besluit heeft het college de gevraagde vergunning voor de duur van drie jaar verleend omdat ernstig gevaar bestaat dat deze vergunning mede gebruikt zal worden om strafbare feiten te plegen.

2.3

[appellante] voert aan dat de vergunning ten onrechte niet voor onbepaalde tijd, maar slechts voor een termijn van drie jaar is verleend. Een vergunning krachtens de Wet milieubeheer wordt immers in beginsel voor onbepaalde duur verleend, aldus [appellante] Artikel 8.17 van de Wet milieubeheer bevat weliswaar uitzonderingen op dit uitgangspunt, maar volgens haar doet geen van deze uitzonderingen zich voor.

2.3.1

Het college voert aan dat het, gelet op het aantal geconstateerde overtredingen, de ernst van de overtredingen en het verband tussen de verleende vergunning en de gepleegde strafbare feiten, de vergunning had kunnen weigeren. Na afweging van alle betrokken belangen achtte het college het echter proportioneel de vergunning voor drie jaar te verlenen, met toepassing van artikel 8.10, eerste en derde lid, van de Wet milieubeheer, gelezen in samenhang met artikel 3, zevende lid, van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen openbaar bestuur (hierna: de Wet Bibob).

2.3.2

Ingevolge artikel 8.10, eerste lid, van de Wet milieubeheer kan de vergunning slechts in het belang van de bescherming van het milieu worden geweigerd.

Ingevolge het derde lid, zoals dit gold ten tijde van het bestreden besluit, kan, in afwijking van het eerste lid, de vergunning tevens worden geweigerd in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

Ingevolge artikel 8.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer kan in een vergunning worden bepaald dat zij slechts geldt voor een daarbij vast te stellen termijn van ten hoogste vijf jaar, indien:

- a. de inrichting waarop de vergunning betrekking heeft, naar haar aard tijdelijk is;
- b. uit de aanvraag blijkt dat de vergunning slechts voor een daarbij aangegeven termijn wordt gevraagd;
- c. dat nodig is in het belang van het ontwikkelen van werkwijzen in de inrichting, die minder nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaken;
- d. dat nodig is in verband met het ontwikkelen van een beter inzicht in de gevolgen van de inrichting voor het milieu.

Ingevolge het tweede lid worden bij algemene maatregel van bestuur categorieën van inrichtingen waarin afvalstoffen nuttig worden toegepast of worden verwijderd, aangewezen, ten aanzien waarvan de vergunning, voor zover zij deze handelingen betreft, slechts geldt voor een bij de vergunning te stellen termijn van ten hoogste tien jaar. Bij de maatregel kan worden bepaald dat de aanwijzing slechts betrekking heeft op daarbij aangegeven categorieën van gevallen.

Ingevolge het derde lid wordt in een vergunning bepaald dat zij slechts geldt voor een daarbij aangegeven termijn, voor zover dat is bepaald bij een algemene maatregel van bestuur, die is vastgesteld ter uitvoering van een voor Nederland verbindend verdrag of een voor Nederland

verbindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie. De bij de maatregel aangegeven termijn kan zo nodig afwijken van de in het eerste en tweede lid genoemde termijnen.

2.3.3

Aan de termijn die door het college aan de vergunning is verbonden, is ten grondslag gelegd dat uit het advies van het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: het Bureau) naar voren komt dat een ernstige mate van gevaar bestaat dat de vergunning mede gebruikt zal worden om strafbare feiten te plegen. Dit oordeel is gebaseerd op feiten en omstandigheden die erop wijzen dat [appellante] in relatie staat tot gepleegde strafbare feiten en dat de aard van deze relatie en het aantal en de ernst van de gepleegde feiten aantoonbaar zijn.

Onder deze omstandigheden is het bestuursorgaan op grond van artikel 8.10, derde lid (oud), van de Wet milieubeheer bevoegd de vergunning te weigeren. Ingevolge artikel 3, vijfde lid, van de Wet Bibob is daarbij vereist dat de weigering evenredig is met de mate van het gevaar en de ernst van de strafbare feiten. Gelet hierop is het, op basis van het rechtsadagium 'wie het meerdere mag, mag in beginsel ook het mindere' en in het belang van vergunninghouder, mogelijk de vergunning gedeeltelijk te weigeren, dan wel voor bepaalde tijd te verlenen. Bij toepassing van artikel 8.10, derde lid (oud), van de Wet milieubeheer, is het, anders dan bij toepassing van artikel 8.17 van deze wet, niet vereist dat aan de weigering ten grondslag wordt gelegd dat deze in het belang van de bescherming van het milieu is. Artikel 8.17 van de Wet milieubeheer staat derhalve, wat inhoudelijk van deze grond ook zij, niet aan verlening van een vergunning voor bepaalde tijd in de weg. Deze beroepsgrond faalt.

2.4

Ingevolge artikel 8.10, eerste lid, van de Wet milieubeheer kan de vergunning slechts in het belang van de bescherming van het milieu worden geweigerd.

Ingevolge het derde lid (oud) kan, in afwijking van het eerste lid, de vergunning tevens worden geweigerd in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

Ingevolge het vierde lid, zoals dit gold ten tijde van het bestreden besluit, kan, voordat toepassing wordt gegeven aan het derde lid, het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, bedoeld in artikel 8 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, om een advies als bedoeld in artikel 9 van die wet worden gevraagd.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wet Bibob kunnen bestuursorganen, voor zover 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:

[...]

b. strafbare feiten te plegen.

Ingevolge het derde lid, wordt de mate van gevaar, voor zover het ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onderdeel b, betreft, vastgesteld op basis van:

- a.** feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten die zijn gepleegd bij activiteiten die overeenkomen of samenhangen met activiteiten waarvoor de beschikking wordt aangevraagd dan wel is gegeven,
- b.** ingeval van vermoeden de ernst daarvan,

- c. de aard van de relatie en
- d. het aantal van de gepleegde strafbare feiten.

Ingevolge het vierde lid staat de betrokkene in relatie tot strafbare feiten als bedoeld in het tweede en derde lid, indien:

- a. hij deze strafbare feiten zelf heeft begaan,
- b. hij direct of indirect leiding geeft dan wel heeft gegeven aan, zeggenschap heeft dan wel heeft gehad over of vermogen verschaft dan wel heeft verschaft aan een rechtspersoon in de zin van artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht die deze strafbare feiten heeft begaan, of
- c. een ander deze strafbare feiten heeft gepleegd en deze persoon direct of indirect leiding geeft dan wel heeft gegeven aan, zeggenschap heeft dan wel heeft gehad over, vermogen verschaft dan wel heeft verschaft aan betrokkene, of in een zakelijk samenwerkingsverband tot hem staat.

Ingevolge het vijfde lid, vindt de weigering dan wel intrekking, bedoeld in het eerste lid, slechts plaats indien deze evenredig is met:

- a. de mate van het gevaar en
- b. voor zover het ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, betreft, de ernst van de strafbare feiten.

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

Ingevolge artikel 8 is er een Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Ingevolge artikel 9, eerste lid, heeft het Bureau tot taak aan bestuursorganen, voor zover deze bij of krachtens de wet de bevoegdheid hebben gekregen het Bureau daartoe te verzoeken, desgevraagd advies uit te brengen over de mate van gevaar, bedoeld in artikel 3, eerste lid, of over de ernst van de feiten en omstandigheden, bedoeld in artikel 3, zesde lid.

2.5

[appellante] voert aan dat uit het bestreden besluit niet blijkt of het college heeft beoordeeld of het Bibob-advies zorgvuldig tot stand is gekomen en of de feiten de conclusies van het advies kunnen dragen. Volgens haar is het besluit onvoldoende gemotiveerd. Zij voert aan dat de door haar ingediende zienswijze ten onrechte niet wordt vermeld.

[appellante] acht de inzet van het Bibob-instrumentarium niet proportioneel. Er had naar haar mening volstaan kunnen worden met het verbinden van voorschriften aan de vergunning en eventueel handhaving. Volgens [appellante] blijkt uit het Bibob-advies niet dat sprake is van een ernstige mate van gevaar dat de vergunning mede gebruikt zal worden om strafbare feiten te plegen en is het advies niet zorgvuldig tot stand gekomen. De geconstateerde overtredingen in het advies — die aanzienlijk lager uitvallen in aantal dan in eerste instantie lijkt — kunnen de conclusie niet dragen, te meer daar het niet is gekomen tot een strafrechtelijke veroordeling, aldus [appellante]

2.5.1

Het college voert aan dat [appellante] heeft verzocht om het Bibob-advies en de hiertegen ingediende zienswijze vertrouwelijk te behandelen. In verband daarmee is de motivering in het bestreden besluit summier gehouden. Het college verwijst naar het advies voor de motivering, onder vermelding van artikel 3:49 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Volgens het college is het advies

inhoudelijk consistent en concludent en is het zorgvuldig tot stand gekomen. Dit blijkt volgens het college uit het feit dat het advies dusdanig is opgebouwd dat inzichtelijk is gemaakt hoe, waar, wanneer en door wie strafbare feiten zijn gepleegd en de relatie van de betrokkene tot de strafbare feiten. Volgens het college blijkt uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 3:9 van de Awb dat naarmate een adviesorgaan meer ervaring heeft met het uitbrengen van adviezen, het bestuursorgaan meer mag afgaan op de expertise van het adviesorgaan, zodat de controle op de zorgvuldigheid waarmee het onderzoek is verricht een marginaler karakter zal hebben.

Het college voert aan dat het, gelet op het aantal geconstateerde overtredingen, de ernst van de overtredingen en het verband tussen de verleende vergunning en de gepleegde strafbare feiten, de vergunning had kunnen weigeren. Na afweging van alle betrokken belangen achtte het college het echter proportioneel de vergunning voor drie jaar te verlenen.

2.5.2

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 18 juli 2007 in zaak nr. 200606025/1) mag een bestuursorgaan, gelet op de expertise van het Bureau, in beginsel van het advies van het 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. Dat is bijvoorbeeld niet het geval indien de feiten voor de conclusie te weinig of te weinig directe aanwijzingen bieden of omdat ze in verschillende richtingen wijzen, onderling tegenstrijdig zijn of niet stroken met hetgeen overigens bekend is. Van belang is in dit verband dat het bestuursorgaan in beginsel geen inzage heeft in de onderliggende broninformatie van het advies van het Bureau, zodat eigen verificatie veelal niet mogelijk is. Dit betekent dat het bestuursorgaan in de regel op de weergave van de broninformatie door het Bureau en de daaraan gegeven kwalificatie mag afgaan. Wel dient het bestuursorgaan zich ervan te vergewissen dat de gestelde vragen op zodanige wijze zijn beantwoord dat op basis van de adviezen op zorgvuldige wijze en voldoende gefundeerd kan worden beslist. Dit toetsingskader zal in het volgende als uitgangspunt dienen.

2.5.3

Na met toepassing van artikel 8:29 van de Awb te hebben kennisgenomen van het advies van het Bureau, overweegt de Afdeling als volgt.

Het Bureau heeft op basis van informatie uit uiteenlopende bronnen geconcludeerd dat ernstig gevaar bestaat dat de verleende vergunning mede gebruikt zal worden om strafbare feiten te plegen.

2.5.4

In dit geval ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat twijfel behoorde te rijzen aan de bevindingen in het advies. De verkregen gegevens bestrijken een aantal jaren en wijzen overwegend in dezelfde richting. Onder deze omstandigheden kon naar het oordeel van de Afdeling aan de verstrekte informatie een concrete indicatie worden ontleend voor betrokkenheid van [appellante] bij strafbare feiten. Dat het niet is gekomen tot een strafrechtelijke veroordeling is op zichzelf niet doorslaggevend. Gelet op de hiervoor genoemde omstandigheden kon het college in redelijkheid tot de conclusie komen dat een ernstig vermoeden bestaat dat [appellante] zich herhaaldelijk schuldig heeft gemaakt aan strafbare feiten.

Hieruit vloeit voort dat de Afdeling geen grond ziet voor het oordeel dat het college de in het advies opgenomen informatie niet zonder nader onderzoek aan zijn besluit ten grondslag mocht leggen.

Op grond van het vorenoverwogene ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat aan de weigering van de vergunning op grond van de Wet Bibob geen voldoende zorgvuldig onderzoek en geen afdoende motivering ten grondslag ligt en dat het college op grond van de in het advies genoemde feiten en omstandigheden de vergunning niet in redelijkheid heeft kunnen verlenen voor de duur van drie jaar. Deze beroepsgrond faalt.

2.6

Artikel 8.10, eerste lid, van de Wet milieubeheer bepaalt dat de vergunning slechts in het belang van de bescherming van het milieu kan worden geweigerd. Het tweede lid, aanhef en onder a, van dit artikel bepaalt dat de vergunning in ieder geval wordt geweigerd indien door verlening daarvan niet kan worden bereikt dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast.

Ingevolge artikel 8.11, tweede lid, van de Wet milieubeheer kan een vergunning in het belang van de bescherming van het milieu onder beperkingen worden verleend. Ingevolge het derde lid van dit artikel worden in het belang van het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu aan de vergunning de voorschriften verbonden die nodig zijn om de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk - bij voorkeur bij de bron - te beperken en ongedaan te maken. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast. Uit artikel 8.11, tweede en derde lid, volgt dat de vergunning moet worden geweigerd indien de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken door het stellen van voorschriften en beperkingen niet kunnen worden voorkomen dan wel niet voldoende kunnen worden beperkt.

Bij de toepassing van de hiervoor genoemde bepalingen komt het college een zekere beoordelingsvrijheid toe.

2.7

Vergunningvoorschrift 1.1.8 bepaalt dat voordat met de inwendige reiniging en/of het opwarmen van tankauto's en tankcontainers begonnen wordt, bij de vergunninghouder de volgende eigenschappen (indien bekend) van de als laatste hierin vervoerde gevaarlijke stoffen, geregistreerd moeten zijn in het digitale reinigingsprogramma zoals beschreven in de aanvraag:

- a. vlampunt;
- b. ontledingstemperatuur (indien lager dan vlampunt);
- c. de onderste en bovenste explosiegrens;
- d. MAC-waarde;
- e. de dampspanning bij 20 °C.

De verantwoordelijke voor de handeling (reiniging of opwarmen) moet deze eigenschappen aantoonbaar voordat de handeling plaatsvindt hebben geraadpleegd.

2.7.1

[appellante] kan zich niet vinden in dit voorschrift en voert daartoe aan dat het college heeft miskend dat het opzetten en onderhouden van het voorgeschreven alomvattende digitale reinigingsprogramma een tijdrovende, vrijwel onmogelijk eis is en tevens onnodig is, nu de gegevens reeds op andere wijze beschikbaar zijn.

2.7.2

Volgens het college kwam dit voorschrift reeds in de vorige vergunning voor, zodat geen sprake is van een lastenverzwaring. Het reinigingsprogramma moet zodanig ingesteld zijn, dat geen gevaar kan optreden. Volgens het college volgt uit het Acceptatie en verwerkingsbeleid, administratieve organisatie en interne controle (hierna: het AV-AO/IC) dat deze gegevens in het digitale reinigingsprogramma opgenomen moeten zijn.

2.7.3

Uit paragraaf 2.1 van het AV-AO/IC blijkt dat wanneer een product niet voorkomt in het interne stoffenbestand van [appellante], een datasheet van het product wordt opgevraagd met behulp van een productinformatie verzoek en dat deze naar de Technical manager gaat ten einde het product op te nemen in het bestand en te melden bij de Wvo vergunningverlener. Ook vermeldt het AV-AO/IC in paragraaf 2.1.3 dat het interne stoffenbestand is opgenomen in een geautomatiseerd systeem en dat dit bestand door de aard van de werkzaamheden niet statisch is, hetgeen inhoudt dat steeds weer nieuwe stoffen en productnamen aan het stoffenbestand van [appellante] moeten worden toegevoegd. Op grond van het AV-AO/IC, dat deel uitmaakt van de aanvraag en de vergunning, bestaat er een interne stoffenbestand en worden daarin steeds nieuwe stoffen en productnamen opgenomen. Gelet hierop heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat vergunningvoorschrift 1.1.8 nodig is ter bescherming van het milieu. Deze beroepsgrond faalt.

2.8

Vergunningvoorschrift 3.3.1 bepaalt dat de opslag (evenals de stalling) van tankauto's en tankcontainers geladen met gevaarlijke stoffen moet plaatsvinden conform de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen 15 Opslag van verpakte gevaarlijke stoffen (hierna: PGS 15), hoofdstuk 5. Lege ongereinigde tankauto's/-containers waarin gevaarlijke stoffen vervoerd zijn, moeten worden behandeld als gevulde tankauto's/-containers.

2.8.1

[appellante] voert aan dat vergunningvoorschrift 3.3.1 een verwijzing bevat naar PGS 15, waardoor haar activiteiten ten onrechte gelijkgesteld worden met die van Roll on/Roll off terminals. Volgens [appellante] is bij haar is sprake van andere activiteiten, kleinschaligere en zijn de containers niet vol.

2.8.2

Volgens het college kan voor inrichtingen van tankcleaners worden aangesloten bij de voorschriften van hoofdstuk 5 van de PGS 15, nu binnen deze inrichtingen grote hoeveelheden tanks op- en overgeslagen worden met dezelfde risico's als bij een containerterminal.

2.8.3

Uit paragraaf 5.1 van de PGS 15 volgt dat hoofdstuk 5 zich beperkt tot de activiteiten met containers in de volgende typen bedrijven:

- Container terminals (bedrijven waar containers van en op schepen worden geplaatst en waar uitwisseling plaatsvindt tussen een of meer vervoersmodaliteiten);

- Ro-ro terminals (bedrijven waar trailers en containers op chassis van en op schepen worden geladen en gelost; het gaat bij deze bedrijven veelal om short-sea vervoer);
- Railservices centra (railservice centra zijn gespecialiseerd in het laden en lossen van trailers en containers, eventueel op chassis, van treinen op andere treinen of het wegvervoer);
- Inland terminals (inland terminals zijn gespecialiseerd in de overslag van trailers en containers, eventueel op chassis, tussen binnenvaart, weg of spoor).

Ingevolge voorschrift 5.6.10 in hoofdstuk 5 van de PGS 15, moeten lege ongereinigde tankcontainers waarin gevaarlijke stoffen vervoerd zijn, worden behandeld als gevulde tankcontainers. Gelet daarop heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat voor de voorschriften ten aanzien van de onderhavige inrichting moet worden aangesloten bij de PGS 15. Deze beroepsgrond faalt.

2.9

Vergunningvoorschrift 8.1.1 bepaalt dat de verschillende onderdelen van de afvalwaterzuiveringsinstallatie (de olie-sedimentafscheider, de influentput, de tweede olieafscheider, egalisatie/buffertanks, fysisch-chemische zuivering en de biologische waterbehandeling) dienen te zijn afgesloten van de buitenlucht.

2.9.1

[appellante] kan zich niet vinden in dit voorschrift en voert daartoe aan dat dit voorschrift onnodig bezwarend is, nu uit de door het college toegepaste Reference Document on Best Available Techniques for the Waste Treatments Industries (hierna: het BREF Afvalbehandeling) volgt dat slechts de behandel- en reactievaten van de fysisch-chemische waterzuivering moeten zijn afgesloten en slechts zeker moet worden gesteld dat de ventilatie via een toereikende scrubber en andere reducerende systemen verloopt.

2.9.2

Volgens het college blijkt uit tabel 2.8 van het BREF Afvalbehandeling dat de voorfasen als fysisch-chemische behandelstappen gelden en vallen hieronder alle installaties vanaf de pompput.

2.9.3

Het BREF Afvalbehandeling vermeldt dat de behandel- en reactievaten van de fysisch-chemische waterzuivering moeten zijn afgesloten en zeker moet worden gesteld dat de ventilatie via een toereikende scrubber en andere reducerende systemen verloopt. Uit het verhandelde ter zitting blijkt dat het college zich op het standpunt stelt dat reiniging zo vroeg mogelijk in het proces het effectiefst is, omdat zich daar de meeste VOS en geur voordoet. Gelet hierop heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat vergunningvoorschrift 8.1.1 nodig is ter bescherming van het milieu. Deze beroepsgrond faalt.

2.10

Vergunningvoorschrift 11.2.5 bepaalt dat binnen één jaar na goedkeuring van het plan van aanpak (als bedoeld in voorschrift 11.2.6) de toevoercapaciteit van het leidingnet ten behoeve van de brandkranen ten minste 180 m³ per uur dient te bedragen. Bij gelijktijdig gebruik van twee brandkranen moet hier een

waterlevering per brandkraan van 90 m³ per uur bij een minimale dynamische druk van 100 kPa constant verzekerd zijn. De onderlinge afstand van de bovengrondse hydranten mag daarbij niet groter zijn dan 80 meter.

2.10.1

[appellante] kan zich niet vinden in dit voorschrift en voert daartoe aan dat de eis dat binnen een jaar na goedkeuring van het plan van aanpak de toevoercapaciteit van het leidingnet ten behoeve van de brandkranen tenminste 180 m³ per uur moet bedragen een grote investering van haar verlangt, welke redelijkerwijs niet van haar gevraagd kan worden, nu de vergunning slechts voor drie jaar wordt verleend.

2.10.2

Het college acht deze voorziening nodig ter bescherming van het milieu gelet op de activiteiten die [appellante] ontplooit. Volgens het college geven de aanwezige hydranten bij opslag van ongereinigde tankauto's en tankcontainers voor een periode van meer dan een werkdag onvoldoende bescherming en brandveiligheid.

2.10.3

Het in hoofdstuk 5 van de PGS 15 opgenomen voorschrift 5.3.1 bepaalt dat indien zich tussen de brandkranen opstellen bevinden of goederen aanwezig zijn, de afstand tussen de brandkranen ten hoogste 80 meter moet bedragen. Ook moet ingevolge dit voorschrift de toevoercapaciteit ten minste 3.000 liter per minuut bedragen, zodat bij gelijktijdig gebruik van twee brandkranen een waterlevering per brandkraan van 1.500 liter per minuut bij een minimale dynamische druk van 100 kPa constant verzekerd is. Dit voorschrift komt overeen met vergunningvoorschrift 11.2.5, nu een toevoercapaciteit van 3.000 liter per minuut overeen komt met 180 m³. Gelet op het feit dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat voor de voorschriften ten aanzien van de onderhavige inrichting moet worden aangesloten bij de PGS 15, heeft het in redelijkheid dit voorschrift aan de vergunning kunnen verbinden. Deze beroepsgrond faalt.

2.11

Het beroep is gedeeltelijk gericht tegen de in het bestreden besluit opgenomen overwegingen. De overwegingen dienen ter motivering van het besluit, maar roepen op zichzelf geen rechtsgevolgen in het leven. Deze overwegingen zijn als zodanig niet voor beroep vatbaar. Het daartegen ingestelde beroep treft evenmin doel.

2.12

Het beroep is ongegrond.

2.13

Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

Noot

Auteur: A.E.M. van den Berg, P.C.M. Heinen

Naschrift:

1. In de bovenstaande zaak speelde een 'ernstig gevaar' als bedoeld in art. 3 lid 1 Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet BIBOB). In plaats van een volledige weigering van de milieuvergunning op grond van art. 8.10 lid 3 Wm jo. art. 3 Wet BIBOB hadden burgemeester en wethouders van Rotterdam (hierna: college) ervoor geopteerd om de bewuste milieuvergunning voor bepaalde tijd, namelijk drie jaar, te verlenen. De milieuvergunning was aangevraagd voor onbepaalde tijd en in deze zaak was de vraag aan de orde of het aldus verlenen van een milieuvergunning voor bepaalde tijd zich wel verdraagt met het bepaalde in art. 8.17 Wm, waarin een limitatieve opsomming gegeven wordt van de gevallen waarin een milieuvergunning voor een bepaalde tijd verleend kan worden. Hierbij wordt als grondslag het belang van de bescherming van het milieu vermeld.
2. Het beroep is door de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (hierna: Afdeling) ongegrond verklaard. De Afdeling baseert zich hierbij op het rechtsadagium 'wie het meerdere mag, mag in beginsel ook het mindere' en het evenredigheidsbeginsel dat neergelegd is in art. 3 lid 5 Wet BIBOB. De redenering van de Afdeling is kort gezegd als volgt: omdat er een ernstig vermoeden bestaat dat de appellante zich herhaaldelijk schuldig heeft gemaakt aan strafbare feiten kon het college de vergunning weigeren op grond van art. 3 lid 1 Wet BIBOB. De Wet BIBOB vereist tevens dat de weigering evenredig is met de mate van het gevaar en de ernst van de strafbare feiten. Vanwege dit evenredigheidsvereiste en omdat de vergunning ook geweigerd had mogen worden (het meerdere), mag de vergunning ook voor bepaalde tijd verleend worden (het mindere). De Afdeling komt dan ook niet toe aan het bepaalde in art. 8.17 Wm. De Afdeling is aldus binnen het wettelijk kader van art. 8.10 lid 3 Wm gebleven, waarin staat dat de vergunning tevens kan worden geweigerd als een van de BIBOB-weigeringsgronden zich voordoet.
3. In dit naschrift gaan wij in op het hierboven genoemde rechtsadagium. Tevens besteden we aandacht aan de mogelijkheid om aan een vergunning voorschriften te verbinden die betrekking hebben op het verminderen of wegnemen van het gevaar dat met die vergunning geld wordt witgewassen of strafbare feiten worden gepleegd (art. 3 lid 1 sub a en b Wet BIBOB).
4. Het rechtsadagium 'wie het meerdere mag, mag in beginsel ook het mindere' is in 1932 geïntroduceerd door Van der Pot en ziet op de vraag of het bestuur bevoegd is voorwaarden aan een vergunning te verbinden als een wettelijke grondslag daartoe ontbreekt. Deze bevoegdheid wordt op grond van dit adagium gebaseerd op de verderstreckende bevoegdheid de vergunning te weigeren. Op dit rechtsadagium is in de staats- en bestuursrechtelijke literatuur diverse kritiek geuit (zie bijvoorbeeld: R. de Winter, 'Tovenarij met meer en minder. De

ongemakken van een a-fortiori-redenering', *NJB* 1979, p. 979; H. Fortuin en A.J. Hagen, de voorwaardelijke beschikking (preadviezen VAR) 1951; F.J. van Ommeren, 'Het legaliteitsbeginsel in het staats- en bestuursrecht: opkomst en ondergang van de geïmpliceerde bevoegdheden?', *RM Themis* 2002/3, p. 123; P. de Haan, Th.G. Drupsteen en R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, deel 2, 1998, p. 31. Specifiek over de milieuvergunning: M.P. Jongma, *De Milieuvergunning*, 2002, p. 20-28). Voor zover ons bekend is, spitst de discussie over dit adagium zich toe op de vraag of het bestuur voorschriften aan een beschikking mag verbinden. Met de term 'voorschriften' wordt bedoeld op verplichtingen die aan een beschikking worden verbonden. Deze verplichtingen zien op de manier waarop de beschikking mag worden toegepast (voor meer hierover: H.D. van Wijk/W. Konijnenbelt & R. van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, 2008, p. 203-206. Zie ook: aanwijzing 128 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Aan de milieuvergunning uit deze zaak zijn echter geen voorschriften maar beperkingen verbonden. De betreffende beperking is een begrenzing van de werking van de vergunning naar tijd; de vergunning is immers slechts verleend voor drie jaar en niet voor een onbepaalde tijd.

5. Aangenomen wordt dat voor het verbinden van beperkingen aan een vergunning in beginsel geen wettelijke grondslag nodig is, mits deze beperkingen nodig zijn in verband met de verwezenlijking van het doel waarvoor de vergunning is verleend. Met het stellen van beperkingen worden aan de burger namelijk geen verplichtingen opgelegd (P. de Haan, Th. G. Drupsteen en R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, deel 2, 1998, p. 31). Wanneer dit uitgangspunt op deze casus wordt toegepast, levert dat geen problemen op. De temporele beperking wordt aan de vergunning verbonden met het oog op het gevaar dat met die vergunning strafbare feiten worden gepleegd. Het voorkomen van een dergelijk gevaar is sinds de inwerkingtreding van de Wet BIBOB en de in verband daarmee gewijzigde Wet Milieubeheer ook een belang dat met de milieuvergunning wordt behartigd.
6. Voor de rechtspraak is deze uitspraak relevant omdat op grond van de redenering 'wie het meerdere mag, mag in beginsel ook het mindere' en de evenredigheidsbeginsel van de Wet BIBOB in feite een nieuwe grond wordt toegevoegd aan de limitatieve opsomming van art. 8.17 Wm. De wetgever heeft in dit artikel bepaald in welke gevallen een milieuvergunning verleend mag worden voor een bepaalde tijd. Voorafgaand aan deze uitspraak kon een milieuvergunning alleen in de in dat artikel opgesomde gevallen voor bepaalde tijd worden verleend worden. In art. 8.17 Wm staat niets vermeld over de aanwezigheid van de weigeringsgronden van art. 3 Wet BIBOB. Onzes inziens betreft het hier een verdedigbare redenering van de Afdeling. Wel klinkt enigszins tussen de regels van de uitspraak door dat de vergunninghouder blij mag zijn met een vergunning voor drie jaar, omdat het ook slechter voor hem had kunnen uitpakken: een weigering was immers ook denkbaar geweest.
7. De vergunninghouder stelt in deze zaak dat de inzet van de Wet BIBOB niet proportioneel is en dat volstaan had kunnen worden met het verbinden van voorschriften aan de vergunning en eventueel handhaving. Dit roept de vraag op in hoeverre de Wet BIBOB grondslag geeft voor het verbinden van voorschriften aan een vergunning met het oog op het terugdringen van het gevaar dat met die vergunning strafbare feiten gepleegd worden of geld wordt witgewassen.
8. Bij de rechterlijke toetsing of de weigering of intrekking van de beschikking evenredig is met het oog op de mate van het geconstateerde gevaar en de inbreuk op de betrokken belangen, spelen doorgaans geen al te grote problemen. Meestal zal het BIBOB-besluit van een bestuursorgaan nauw aansluiten bij het advies van het Landelijk Bureau BIBOB. Alleen bij het

advies 'ernstig gevaar' zal de bewuste beschikking worden geweigerd of ingetrokken. De weigering of intrekking wordt dan blijkens de Afdelingsjurisprudentie al snel evenredig geacht (meer hierover: A. Tollenaar, R.W. Veldhuis en A.E.M. van den Berg, Algemene inleiding op de Wet BIBOB, in: *Integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur — Wet Bibob*, Jonge VAR-reeks 7, 2009, p. 14). In geval van een advies met als conclusie 'enig gevaar' kan het bestuur de desbetreffende beschikking van voorschriften voorzien. Een advies 'geen gevaar' leidt ertoe dat een beschikking op grond van art. 3 Wet BIBOB niet mag worden geweigerd of ingetrokken (meer hierover: A.P. Klap en A.J.C. de Moor-van Vugt, 'Hoe verder met de Wet BIBOB', *NTB* 2009/5, p. 35). Het is de vraag in hoeverre er nog een zekere bestuurlijke beoordelingsvrijheid speelt bij de kwalificatie 'ernstig gevaar'. Onder omstandigheden kan het niettemin proportioneel zijn om in een bepaald geval van 'ernstig gevaar' toch voorschriften aan een vergunning te verbinden. Een dergelijke behoefte kan onzes inziens ook uit de onderhavige uitspraak van de Afdeling worden gedestilleerd. De wetgever laat evenwel geen ruimte om in geval van een geconstateerd 'ernstig gevaar' voorschriften te verbinden aan de beschikking. Art. 3 lid 7 Wet BIBOB bepaalt dat een bestuursorgaan uitsluitend voorschriften mag verbinden aan een vergunning indien géén sprake is van een ernstige mate van gevaar (zie bijvoorbeeld Rb. Den Bosch 10 juni 2008, *LJN* BD4304).

9. Met Veldhuis zijn wij van mening dat het bovenstaande zich niet goed verhoudt met de in art. 3 lid 5 Wet BIBOB voorgeschreven evenredigheidstoets (zie R.W. Veldhuis, *Besluitvorming op basis van een BIBOB-advies*, in: *Integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur — Wet Bibob*, Jonge VAR-reeks 7, p. 93, 101). Volgens ons kunnen zich ook bij een geval van ernstig gevaar omstandigheden voordoen die aanleiding vormen om aan de vergunning voorschriften te verbinden. Wij zouden er ook een voorstander van zijn om art. 3 lid 7 Wet BIBOB aan te passen in die zin dat een bestuursorgaan ook in geval van een ernstige mate van gevaar voorschriften aan de beschikking kan verbinden.

A.E.M. van den Berg, docent/onderzoeker bij de afdeling Staats- en bestuursrecht, Vrije Universiteit en P.C.M. Heinen, advocaat bij De Kempenaer Advocaten N.V., Arnhem.