

ANNOTATIE

Annotatie

van 't Valérie Lam

Annotatie bij Raad van State, 20-07-2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN2591 (OGR-10-113)

- In de hiervoor opgenomen uitspraak is de vraag aan de orde wie als drijver van de inrichting en daarmee de als overtreder in de zin van artikel 5:32 Awb dient te worden gekwalificeerd ingeval een bedrijf (in dit geval een tankstation) verhuurd is (geweest). Doorgaans wordt de huurder of koper in dergelijke gevallen aangemerkt als drijver van de inrichting (zie bijvoorbeeld ABRvS 30 januari 2008, nr. 200702980/1 en ABRvS 15 september 2008, nr. 200805892/1). In de onderhavige uitspraak wordt echter de eigenaar (verhuurder) aangemerkt als drijver, omdat de huur (ten tijde van het bestreden besluit) is beëindigd en bovendien in de huurovereenkomst staat dat de verhuurder moet zorgen dat het tankstation aan de milieueisen voldoet en dat het de verantwoordelijkheid is van de verhuurder dat het tankstation aan de vergunning voldoet. De uitspraak is het bespreken waard nu de huur is beëindigd en - voor zover mij bekend ||er weinig uitspraken zijn waarin in die situatie wordt vastgesteld wie de drijver van de inrichting is. Bovendien acht de Afdeling de huurovereenkomst - hoewel beëindigd - mede van belang voor het antwoord op de vraag wie de drijver van de inrichting is.

- Wat was er in de onderhavige uitspraak aan de hand? In strijd met de Regeling algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (de Regeling) was de ondergrondse opslagtank met daarbij behorende leidingen en appendages niet binnen acht weken na beëindiging van de opslag van de vloeistof verwijderd (art. 37). Om die reden was er een last onder dwangsom opgelegd aan Mengvoeder groep B.V. (MVG), de eigenaar van ondergrondse opslagtanks, leidingen en het perceel grond waarin deze zich bevinden. Volgens MVG was zij niet de

overtreder, nu het tankstation verhuurd is geweest en de huurder zeggenschap had over het tankstation. Volgens MVG was de rechtsopvolger van de huurder (Oliecentrale Nederland B.V. (OCN)) verantwoordelijk voor het naleven van de bepaling. OCN heeft volgens MVG de exploitatie en dus het opslaan van vloeistof beëindigd. Daarom had OCN volgens MVG de opslagtank met de daarbij behorende leidingen en appendages moeten verwijderen. De voorzitter volgt deze redenering niet. Volgens de voorzitter is MVG drijver van de inrichting en daarmee overtreder. De voorzitter leidt dit af uit de verschillende feiten. De belangrijkste lijkt het feit dat MVG eigenaar is van de ondergrondse opslagtanks, leidingen en het perceel grond waarin deze zich bevinden en dat OCN de huur per 31 mei 2009 heeft beëindigd. Vanwege het beëindigen van de huur door OCN is MVG volgens de voorzitter verantwoordelijk voor de naleving van de (o.a.) milieuregelgeving. Hoewel de voorzitter dit niet expliciet zegt, lijkt hiermee aan het zeggenschaps criterium te worden getoetst; wie heeft er zeggenschap over (de beëindiging van) de exploitatie. Daarnaast blijkt uit de uitspraak dat ook een privaatrechtelijke overeenkomst van belang is voor het antwoord op de vraag wie drijver en dus overtreder is. De voorzitter leidt namelijk uit de omstandigheid dat in de huurovereenkomst is bepaald dat de verhuurder (MVG) ervoor moet zorgen dat het tankstation voldoet aan de milieueisen en dat het de verantwoordelijkheid van de verhuurder (MVG) is dat het tankstation aan de noodzakelijke vergunningen voldoet af dat MVG drijver is. In de onderhavige uitspraak is het feit dat de huur reeds was beëindigd, klaarblijkelijk niet van doorslaggevend belang. Ik vraag me overigens af of de voorzitter MVG - gelet op deze huurovereenkomst - ook als drijver zou hebben aangemerkt als OCN het tankstation nog wel exploiteerde. OCN zou dan immers de exploitant zijn; degene die zeggenschap heeft over de exploitatie. Zou dan uit de huurovereenkomst moeten worden afgeleid dat MVG de drijver is? Het lijkt me dat in die situatie OCN als drijver en dus als overtreder moet worden aangemerkt.

- In de onderhavige uitspraak was een artikel van de Regeling overtreden. Zou deze uitspraak tot een andere uitkomst hebben geleid als het overtreden voorschift in een omgevingsvergunning zou zijn vervat? Een omgevingsvergunning geldt 'voor een ieder die het project uitvoert' (art. 2.25 lid 1 Wabo). Deze bepaling doet denken aan het inmiddels vervallen artikel 8.20 Wm. Daarin was bepaald dat een milieuvergunning geldt voor 'een ieder die de inrichting drijft'. In concrete gevallen moet worden bepaald wie het project uitvoert. Met degene 'die het project uitvoert' is bedoeld degene die voor die uitvoering verantwoordelijk is, dus de eigenaar of opdrachtgever. Die moet de vergunningvoorschriften naleven of zorgen dat ze door zijn werknemers of contractanten worden nageleefd (Kamerstukken II 2006/07, 30 844, p. 113). Deze uitleg lijkt aan te sluiten bij de wijze waarop het begrip drijver is uitgelegd (Zie o.a. C.L. Knijff, 'Wie drijft de inrichting', M en R 1999, p. 284 e.v.; V.M.Y. van 't Lam, Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer (diss. Utrecht), Den Haag: BJu 2005, i.h.b. p. 37-69; V.M.Y. van 't Lam 'Handhaving in het milieurecht: wanneer mag het bevoegd gezag afzien van

handhavend optreden en wie is de overtreder?', StAB 2010, nr. 2, p. 9-14, i.h.b. p. 12-13). In de memorie van toelichting staat bovendien dat degene 'die het project uitvoert', uit meer dan een (rechts)persoon kan bestaan. Net zoals nu in het kader van de Wm voor bijvoorbeeld een benzinestation vaak zowel de benzinemaatschappij als de exploitant vergunninghouder zijn, kan dat in het kader van de Wabo ook het geval zijn (Kamerstukken II 2006/07, 30 844, p. 113). Waarschijnlijk blijft daarom voor het antwoord op de vraag wie het project uitvoert de jurisprudentie over de drijver van de inrichting van belang. Om die reden zal de uitspraak - naar ik vermoed - niet tot een andere uitkomst hebben geleid als het overtreden voorschrift in een omgevingsvergunning zou zijn vervat. Volledigheidshalve zij gewezen op het feit dat de omgevingsvergunning, evenals de Wm-vergunning, een zaaksgebonden vergunning is (Kamerstukken II 2006/07, 30 844, p. 113). Als de omgevingsvergunning zal gaan gelden voor een ander, dan moet dat ten minste een maand van te voren worden gemeld bij het bevoegd gezag door de aanvrager of vergunninghouder (artikel 2.25 lid 2 Wabo). Het melden van de overgang is - evenals bij het vervallen artikel 8.20 Wm - geen constitutief vereiste voor de overgang van de omgevingsvergunning.

- Aldus blijkt dat uit een privaatrechtelijke overeenkomst kan worden afgeleid wie de drijver van de inrichting is. Voor de praktijk is van belang vast te stellen dat ook een huurovereenkomst die beëindigd is, nog van belang kan zijn voor het antwoord op de vraag wie drijver en dus overtreder is.