

JOR 2017/140 Rechtbank Noord-Nederland, 10-02-2017, LEE 16-1629,
 ECLI:NL:RBNNE:2017:439Oplegging preventieve lasten onder bestuursdwang aan
 curator, Heroverweging van sanctiebesluit ex tunc, Voldaan aan
 klaarblijkelijkheidscriterium, Preventieve last niet geëxpireerd, Belangenafweging,
 Verwijzing naar ABRvS 28 december 1999, AB 2000/107; ABRvS 22 augustus 2001,
 ECLI:NL:RVS:2001:6918; ABRvS 21 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU8881;
 ABRvS 13 februari 2013, «JOR» 2013/157, m.nt. JJvH (Dutch Infra Tech) en ABRvS
 20 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3078

Publicatie	JOR 2017 afl. 5
Publicatiedatum	20 mei 2017
College	Rechtbank Noord-Nederland
Uitspraakdatum	10 februari 2017
Rolnummer	LEE 16-1629 LJN ECLI:NL:RBNNE:2017:439
Rechter(s)	mr. Vucsán mr. Visser mr. Van Dorst
Partijen	Mr. H.J. Meijer te Groningen, in zijn hoedanigheid van curator in het faillissement van Refining & Trading Holland NV, gemachtigde: mr. A. Kwint-Ocelikova, tegen het College van gedeputeerde Staten van Groningen, verweerder, gemachtigde: mr. R.E. van 't Hof.
Noot	mr. M.C. Brans
Trefwoorden	Oplegging preventieve lasten onder bestuursdwang aan curator, Heroverweging van sanctiebesluit ex tunc, Voldaan aan klaarblijkelijkheidscriterium, Preventieve last niet geëxpireerd, Belangenafweging, Verwijzing naar ABRvS 28 december 1999, AB 2000/107; ABRvS 22 augustus 2001, ECLI:NL:RVS:2001:6918; ABRvS 21 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU8881; ABRvS 13 februari 2013, «JOR» 2013/157, m.nt. JJvH (Dutch Infra Tech) en ABRvS 20 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3078,
Regelgeving	Awb - 3:4 lid 2 Awb - 5:7 Awb - 7:11 lid 1 Brzo 1999 - 5

Samenvatting

Tussen partijen is in geschil of verweerder in dit geval terecht preventieve lasten onder bestuursdwang heeft opgelegd aan de curator wegens dreigende overtreding van het Besluit Risico zware ongevallen 1999 (Brzo 1999),

het Activiteitenbesluit en de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften. Dienaangaande wordt als volgt overwogen. Aan het bestreden besluit heeft verweerder ten grondslag gelegd dat de uitkomsten van het overleg met de curator op 25 maart 2015, diens uitlatingen en de bevindingen naar aanleiding van het bezoek aan de inrichting door de toezichthouders op 27 maart 2015 voldoende basis vormen voor het opleggen van de preventieve lasten onder bestuursdwang, omdat daaruit bleek dat de activiteiten van de inrichting op 1 april dan wel 7 april 2015 gestaakt zouden zijn en omdat het uitschakelen van de technische (veiligheids)voorzieningen en het achterlaten van de inrichting zonder bemensing voor ernstige veiligheids- en milieurisico's zou zorgen. Voorop wordt gesteld dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, onder meer kenbaar uit ABRvS 13 februari 2013, «JOR» 2013/157, m.nt. JJvH (Dutch Infra Tech), volgt dat de curator, als een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer onderdeel is van de boedel, uit hoofde van zijn bijzondere gezagsverhouding verantwoordelijk is voor de naleving van de voor die inrichting geldende milieuwetgeving. Dit betekent dat de curator vanaf het moment van faillietverklaring kan worden gelast om in ieder geval de op dat moment bestaande overtredingen van de milieuwetgeving te beëindigen of herhaling ervan te voorkomen. Uit art. 7:11 lid 1 Awb volgt dat de heroverweging in beginsel moet geschieden met inachtneming van alle feiten en omstandigheden zoals die zijn op het tijdstip van de heroverweging. Op de regel dat ex nunc moet worden besloten bestaan uitzonderingen. De uitzonderingen laten zich verklaren uit de aard van de primaire beslissing. Een belangrijke categorie uitzonderingen vormen sanctiebesluiten. Bij de heroverweging in de bezwaarschriftprocedure van deze besluiten is juist een beoordeling van de vraag of er ex tunc goede en voldoende redenen waren voor het treffen van een (reparatoire) sanctie het uitgangspunt (vgl. ABRvS 28 december 1999, AB 2000/107). Nu er in dit geval sprake is van een reparatoir handhavingsbesluit, is hetgeen de curator naar voren heeft gebracht geen aanleiding om van voormeld uitgangspunt af te wijken.

De curator betoogt dat het feit dat de bedrijfsactiviteiten op enig moment gestaakt zouden kunnen worden, nog niet betekent dat er sprake is en was van een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid dat de overtreding zich ook zal voordoen. In art. 5:7 Awb is bepaald dat een herstelsanctie kan worden opgelegd zodra het gevaar voor de overtreding klaarblijkelijk dreigt. In de jurisprudentie van de ABRvS, onder meer kenbaar uit ABRvS 21 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU8881 is dat zo uitgelegd dat een besluit tot het opleggen van een preventieve last onder dwangsom slechts kan worden genomen als sprake is van dreigend gevaar dat een overtreding van een concreet bij of krachtens de wet gesteld voorschrift met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zal plaatsvinden. Om bevoegdelyk een herstelsanctie als bedoeld in art. 5:7 Awb op te kunnen leggen, zal aan dat criterium moeten zijn voldaan. Voor de beoordeling van het bestreden besluit is verder van belang dat uit art. 3:4 lid 2 Awb volgt dat dit dient te berusten op een concrete en volledige afweging van alle betrokken belangen. Dit impliceert enerzijds dat de overtreding in het besluit kan worden omschreven met die mate van duidelijkheid die uit een oogpunt van rechtszekerheid ten aanzien van handhavingsbesluiten is vereist (vgl. ABRvS 22 augustus 2001, ECLI:NL:RVS:2001:6918). Anderzijds betekent dat, dat de beslissing tot het opleggen van een last moet berusten op een deugdelijke belangenafweging en dat alle relevante belangen daarin worden meegewogen. Verweerder heeft zich in dit geval terecht op het standpunt gesteld dat de feiten en omstandigheden ten tijde van het na bezwaar gehandhaafde besluit de conclusie rechtvaardigden dat de voorschriften waarop de lasten betrekking hebben met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zouden worden overtreden, met grote veiligheidsrisico's en naar verwachting mogelijk ernstige milieuschade als gevolg. Daarbij heeft verweerder in aanmerking kunnen nemen dat sprake was van een bijzondere situatie van een faillissement, die om een oplettende en actieve houding van het bevoegd gezag vraagt vanwege de mogelijke gevolgen. Vaststaat dat North Refinery geldt als een Brzo-inrichting en dat op het terrein van de inrichting op dat moment nog grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen waren opgeslagen. Ter voorkoming van risico's zijn in de inrichting diverse technische (veiligheids)systemen aangelegd – zoals brandbeveiligingsvoorzieningen en gasbewassing – die, om effectief te kunnen zijn, voortdurend door specialisten gemonitord, bediend en onderhouden moeten worden. Dat de risico's bestonden, is genoegzaam gebleken. Gelet hierop heeft verweerder genoegzaam gemotiveerd dat als ontslag van werknemers daadwerkelijk op korte termijn zou plaatsvinden, er sprake is van dreigend gevaar dat een overtreding van een concreet bij of krachtens de wet gesteld voorschrift met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zal plaatsvinden.

De curator betoogt dat het instrument van een preventieve last niet bedoeld is om langdurig van kracht te zijn. Naar de mening van de curator kan gesteld worden dat in dit geval de lasten naar hun aard zijn geëxpireerd, omdat daarin ligt besloten dat deze uitsluitend betrekking kunnen hebben op de destijds verwachte overtredingen. Er is geen wettelijke grondslag om tot de conclusie te komen dat de opgelegde preventieve lasten onder bestuursdwang in dit geval van rechtswege geëxpireerd zijn. Daarnaast heeft de curator om hem moverende redenen niet verzocht om

intrekking van de opgelegde preventieve lasten onder bestuursdwang. Gelet op de omstandigheden van dit geval was verweerder niet gehouden om ambtshalve over te gaan tot intrekking van de preventieve lasten onder bestuursdwang.

Van handhavend optreden door verweerder kan worden afgezien, indien handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien. Uit art. 5 lid 1 jo art. 5 lid 3 Brzo 1999 blijkt dat deze rechtstreeks werkend zijn voor degene die een inrichting drijft (vgl. ABRvS 20 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3078). Hieruit volgt dat de curator geacht wordt op de hoogte te zijn van de regelgeving ten aanzien van de stoffen die opgeslagen zijn binnen de inrichting van North Refinery. Gelet op het feit dat North Refinery een inrichting is in de zin van het Brzo 1999 vanwege de binnen de inrichting opgeslagen gevaarlijke (afval)stoffen, die in potentie zeer ernstige stankhinder kunnen veroorzaken en een groot gevaar op milieuschade kunnen opleveren, heeft verweerder in dit geval in redelijkheid meer gewicht kunnen toekennen aan het algemene belang van handhaving van de voor de inrichting op grond van het Brzo 1999 geldende zorgplichtbepaling dan aan de door curator naar voren gebrachte belangen in het kader van een doorstart. De rechtbank schat het gewicht van deze belangen ook anders in dan de curator, nu de lasten met name zien op de situatie dat de bedrijfsactiviteiten worden beëindigd, terwijl de curator vreest voor nadelige gevolgen bij de doorstart van het bedrijf waarbij de bedrijfsactiviteiten in beginsel niet zullen worden beëindigd. Voorts zal ook een eventuele rechtsopvolger zich zowel bij de beëindiging van de bedrijfsactiviteiten als bij de voortzetting daarvan aan de geldende milieuwetgeving dienen te houden, zodat de lasten ook voor hem geen extra nadelen in zullen houden.

Uitspraak

(...; red.)

Overwegingen

Feiten en omstandigheden

1. Bij haar oordeelsvorming betreft de rechtbank de volgende feiten en omstandigheden.

1.1. Bij uitspraak van 24 februari 2015 heeft de rechtbank Noord-Nederland de aan de naamloze vennootschap Refining & Trading Holland N.V. (hierna: RTH) verleende surséance van betaling omgezet in een faillissement. Naar aanleiding hiervan heeft op 25 maart 2015 op het provinciehuis overleg plaatsgevonden tussen de curator en vertegenwoordigers van verweerder.

1.2. Op 27 maart 2015 hebben toezichthouders van verweerder de inrichting van RTH bezocht en gesproken met haar vertegenwoordigers. De toezichthouders hebben geconcludeerd dat op dat moment nog geen zicht bestond op voortzetting van de activiteiten van de inrichting of op een ordentelijke buitenwerkingstelling van de inrichting.

1.3. Bij primair besluit van 31 maart 2015 heeft verweerder een zestal preventieve lasten onder bestuursdwang aan de curator opgelegd op grond van artikel 122 van de Provinciewet, artikel 2.3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), artikel 5, eerste en derde lid, van het Besluit risico zware ongevallen 1999 (Brzo 1999) en artikel 2.11, derde lid, van het Activiteitenbesluit, in samenhang met de artikelen 5:7, 5:21 en 5:25 van de Awb.

Bij dit besluit zijn de volgende lasten aan de curator opgelegd:

– ter handhaving van voorschrift 2.2.10 van de omgevingsvergunning is de curator gelast dat, indien alle activiteiten (met inbegrip van de opslag van stoffen en afvalstoffen) van de inrichting van RTH voor onbepaalde tijd worden gestaakt, hij voorafgaand daaraan alle afvalstoffen afkomstig van derden uit de inrichting dient te verwijderen en verwijderd te houden (last 1);

– ter handhaving van het voorschrift 1.1.3 van de omgevingsvergunning is de curator gelast om, indien alle activiteiten van de inrichting voor onbepaalde tijd worden gestaakt, de procesapparatuur, procesleidingen en tanks die als gevolg daarvan buiten gebruik worden gesteld, onmiddellijk aansluitend op de buitengebruikstelling te reinigen en te isoleren van nog in gebruik zijnde installaties (last 2);

– ter handhaving van voorschrift 9.1.1 van de omgevingsvergunning is de curator gelast dat hij, zolang binnen de inrichting stoffen en afvalstoffen zijn opgeslagen in de tanks die onder het toepassingsbereik van PGS 29 vallen, deze tanks en het toebehoren van deze tanks dient te inspecteren en onderhouden volgens een door het bevoegd gezag goedgekeurd inspectieprogramma en onderhoudsprogramma, en dient te zorgen voor een werkend onderhoud- en testsysteem als bedoeld in voorschrift 249, paragraaf 11.4 van de PGS 29 voor de brandveiligheidsvoorzieningen (last 3a en last 3b);

– ter handhaving van artikel 5, eerste lid, van het Brzo 1999 is de curator gelast dat hij, zolang binnen de inrichting de aanwezige procesinstallaties in bedrijf zijn of stoffen en afvalstoffen opgeslagen zijn, naast de in de volgende last (last 5) genoemde maatregelen, alle overige maatregelen dient te treffen die nodig zijn om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken (last 4);

– ter handhaving van artikel 5, derde lid, van het Brzo 1999 is de curator gelast dat hij, zolang binnen de inrichting de aanwezige procesinstallaties in bedrijf zijn of stoffen en afvalstoffen opgeslagen zijn, uitvoering dient te geven aan het veiligheidsbeheersysteem als bedoeld in artikel 5, derde lid, van het Brzo 1999 (last 5);

– ter handhaving van artikel 2.11, derde lid, van het Activiteitenbesluit is de curator gelast uiterlijk binnen zes maanden na beëindiging van de inrichting een rapport met de resultaten van een onderzoek naar de bodemkwaliteit in te leveren bij verweerder (last 6). Daarbij geldt de eis dat in dit rapport ten minste wordt vermeld:

- a. de naam en adres van degene die het onderzoek heeft verricht;
- b. de wijze waarop het onderzoek is verricht;
- c. de aard en de mate van de aangetroffen verontreinigende stoffen en de herkomst daarvan;
- d. de mate waarin de bodemkwaliteit is gewijzigd ten opzichte van de situatie bij de oprichting of de verandering van de inrichting voor zover die situatie is vastgelegd in een rapport;
- e. de wijze waarop en de mate waarin de bodemkwaliteit wordt hersteld als bedoeld in het vijfde lid.

Voormelde lasten zijn opgelegd onder de aanzegging van bestuursdwang en kostenverhaal. Verder heeft verweerder in dit besluit bepaald dat de lasten onder bestuursdwang mede gelding hebben jegens de rechtsopvolger van degene aan wie het besluit is opgelegd dan wel iedere verdere rechtsopvolger.

1.4. Tegen dit besluit heeft de curator bij brief van 12 mei 2015 een bezwaarschrift bij verweerder ingediend. De gronden van bezwaar zijn bij brief van 6 juli 2015 ingediend.

1.5. De curator heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om het bezwaarschrift mondeling toe te lichten op de hoorzitting van 28 augustus 2015 van Kamer II van de Commissie rechtsbescherming van de provincie Groningen (hierna: de commissie). Een verslag van deze hoorzitting bevindt zich onder de gedingstukken.

De commissie heeft verweerder bij brief van 22 december 2015 geadviseerd het bezwaarschrift van de curator ongegrond te verklaren en het primaire besluit van 31 maart 2015 te handhaven.

1.6. Onder overneming van het advies van de commissie heeft verweerder het bezwaarschrift van de curator ongegrond verklaard en het primaire besluit van 31 maart 2015 gehandhaafd.

1.7. Bij besluit van 26 april 2016 heeft verweerder drie van de zes bij het primaire besluit van 31 maart 2015 aan de curator opgelegde preventieve lasten onder bestuursdwang gewijzigd. Die wijziging houdt in dat het primaire besluit van 31 maart 2015 wordt gewijzigd onder 3.3., 3.4. en 3.5. door te bepalen dat deze lasten niet van toepassing zijn op de tanks 202, 204, 303, 304 en 802, alsmede op de bij deze tanks behorende appendages.

Toepasselijke regelgeving

2. Ingevolge artikel 5:7 van de Awb kan een herstelsanctie worden opgelegd zodra het gevaar voor de overtreding klaarblijkelijk dreigt.

Ingevolge artikel 5:21 van de Awb wordt onder een last onder bestuursdwang verstaan: de herstelsanctie, inhoudende:

- a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
- b. de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

Ingevolge artikel 5:24, eerste lid, van de Awb omschrijft de last onder bestuursdwang de te nemen herstelmaatregelen.

Ingevolge artikel 5:24, tweede lid, van de Awb vermeldt de last onder bestuursdwang de termijn waarbinnen zij moet worden uitgevoerd.

Ingevolge artikel 5:24, derde lid, van de Awb wordt de last onder bestuursdwang bekendgemaakt aan de overtreder, aan de rechthebbenden op het gebruik van de zaak waarop de last betrekking heeft en aan de aanvrager.

Ingevolge artikel 5:25, eerste lid, van de Awb geschiedt de toepassing van bestuursdwang op kosten van de overtreder, tenzij deze kosten redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoren te komen.

Ingevolge artikel 5:25, tweede lid, van de Awb vermeldt de last in hoeverre de kosten van bestuursdwang ten laste van de overtreder zullen worden gebracht.

2.1. Ingevolge artikel 5, eerste lid, van het Brzo treft degene die een inrichting drijft alle maatregelen die nodig zijn om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken.

Ingevolge artikel 5, tweede lid, van het Brzo heeft degene die een inrichting drijft in de inrichting een document voorhanden waarin het door hem gevoerde beleid ter voorkoming van zware ongevallen, rekening houdend met de aanwezigheid en de omvang van de risico's, is vastgelegd. Dit document bevat de algemene doelstellingen en beginselen van het beleid inzake de beheersing van de risico's van zware ongevallen. Het document kan worden opgenomen in het veiligheidsrapport, het veiligheids- en gezondheidsdocument, bedoeld in artikel 2.42, tweede lid, van het Arbeidsomstandighedenbesluit, dan wel in de combinatie van die twee rapporten, bedoeld in artikel 9, tweede lid (<http://wetten.overheid.nl/BWBR0010475/2014-02-14>).

Ingevolge artikel 5, derde lid, van het Brzo voert degene die een inrichting drijft, teneinde het in het tweede lid bedoelde beleid te bepalen en uit te voeren, een veiligheidsbeheerssysteem in. In het veiligheidsbeheerssysteem komen de elementen, genoemd in bijlage II, aan de orde.

2.2. Ingevolge artikel 2.11, derde lid, van het Activiteitenbesluit wordt, indien in de inrichting een bodembedreigende activiteit is verricht, uiterlijk binnen zes maanden na beëindiging van de inrichting of de IPPC-installatie of na beëindiging van het opslaan van vloeibare brandstof, afgewerkte olie of pekels in een ondergrondse opslagtank, een rapport met de resultaten van een onderzoek naar de bodemkwaliteit toegezonden aan het bevoegd gezag. In dit rapport wordt ten minste vermeld:

- a. de naam en adres van degene die het onderzoek heeft verricht;
- b. de wijze waarop het onderzoek is verricht;
- c. de aard en de mate van de aangetroffen verontreinigende stoffen en de herkomst daarvan;
- d. de mate waarin de bodemkwaliteit is gewijzigd ten opzichte van de situatie bij de oprichting of de verandering van de inrichting voor zover die situatie is vastgelegd in een rapport;
- e. de wijze waarop en de mate waarin de bodemkwaliteit wordt hersteld als bedoeld in het vijfde lid.

Beoordeling

3. In procedureel opzicht overweegt de rechtbank als volgt.

3.1. De rechtbank stelt vast dat verweerder bij besluit van 26 april 2016 het bestreden besluit heeft gewijzigd, in die zin dat de opgelegde preventieve lasten onder bestuursdwang niet van toepassing zijn op de tanks 202, 204, 303, 304 en 802, alsmede op de bij deze tanks behorende appendages. Ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Awb heeft het beroep van de curator van rechtswege mede betrekking op dit besluit.

3.2. De rechtbank stelt verder vast dat verweerder bij besluit van 26 april 2016 een last onder bestuursdwang aan de curator heeft opgelegd. Deze last houdt in dat de curator binnen vier weken na verzending van dit besluit de inspectie en het onderhoud van de tanks 202, 204, 303, 304 en 802, alsmede de bij deze tanks behorende appendages, overeenkomstig het Onderhoudsplan dient uit te voeren en te blijven uitvoeren. Indien de curator ten aanzien van één of meer van deze tanks niet overgaat tot het in de vorige zin bepaalde, dient de curator binnen vier weken na verzending van dit besluit die tank of die tanks buiten gebruik gesteld te hebben en buiten werking gesteld te houden. Onder buiten werking stellen wordt verstaan dat de tanks leeg, schoon en gasvrij zijn. Indien de curator deze last niet uitvoert, zal verweerder die door feitelijk handelen ten uitvoer leggen. De kosten die verweerder daarbij maakt, met inbegrip van de kosten van voorbereiding als bedoeld in artikel 5:25, derde lid, van de Awb, worden verhaald op (de boedel van) RTH.

Daarnaast stelt de rechtbank vast dat verweerder de bij besluit van 26 april 2016 aan de curator opgelegde last onder bestuursdwang bij besluit van 22 september 2016 heeft gewijzigd.

3.3. Naar het oordeel van de rechtbank dient het onder rechtsoverweging 3.2. genoemde besluit van 26 april 2016 aangemerkt te worden als een primair besluit, zoals blijkt uit het verhandelde ter zitting tussen partijen niet meer in geschil is. Daarbij neemt de rechtbank in aanmerking dat het in rechtsoverweging 3.2. genoemde besluit van 26 april 2016 een ander karakter (namelijk repressief) heeft dan de bij besluit van 26 april 2016 gewijzigde preventieve lasten onder bestuursdwang. Hieruit volgt naar het oordeel van de rechtbank dat het onder rechtsoverweging 3.2. genoemde besluit van 26 april 2016 en het daaropvolgende besluit van 22 september 2016 buiten de omvang van dit geding vallen.

4. Tussen partijen is in geschil of verweerder in dit geval terecht preventieve lasten onder bestuursdwang heeft opgelegd aan de curator wegens dreigende overtreding van het Brzo 1999, het Activiteitenbesluit en de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften. Dienaangaande overweegt de rechtbank als volgt.

Intrekking beroepsgrond

5. De curator heeft de beroepsgrond dat de in het primaire besluit opgenomen last 4 niet voldoet aan de in artikel 5:24, eerste lid, van de Awb gestelde eis ter zitting ingetrokken, zodat die grond thans geen bespreking behoeft.

Ex-nunc toetsing

6. Aan het bestreden besluit heeft verweerder ten grondslag gelegd dat de uitkomsten van het overleg met de curator op 25 maart 2015, diens uitlatingen en de bevindingen naar aanleiding van het bezoek aan de inrichting door de toezichthouders op 27 maart 2015 voldoende basis vormen voor het opleggen van de preventieve lasten onder bestuursdwang, omdat daaruit bleek dat de activiteiten van de inrichting op 1 april dan wel 7 april 2015 gestaakt zouden zijn en omdat het uitschakelen van de technische (veiligheids)voorzieningen en het achterlaten van de inrichting zonder bemensing voor ernstige veiligheids- en milieureisico's zou zorgen.

6.1. De rechtbank stelt voorop dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS), onder meer kenbaar uit ECLI:NL:RVS: 2013:BZ1261 («JOR» 2013/157, m.nt. JJvH (*Dutch Infra Tech*); *red.*), volgt dat de curator, als een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer (Wm) onderdeel is van de boedel, uit hoofde van zijn bijzondere gezagsverhouding verantwoordelijk is voor de naleving van de voor die inrichting geldende milieuwetgeving. Dit betekent dat de curator vanaf het moment van faillietverklaring kan worden

gelast om in ieder geval de op dat moment bestaande overtredingen van de milieuwetgeving te beëindigen of herhaling ervan te voorkomen.

6.2. De curator betoogt dat de uitgangspunten, waarop de diverse lasten gebaseerd zijn, achterhaald zijn. In dit verband wijst de curator erop dat de opgelegde lasten uitgingen van het feit dat de inrichting per 8 april 2015 volledig onbemand zou zijn. Volgens de curator is dit echter onjuist. Volgens de curator is de inrichting in de periode van 24 februari 2015 tot heden nimmer onbemand geweest. Weliswaar is de personele bezetting in de loop der tijd afgebouwd, maar het vanuit het Brzo 1999 en de omgevingsvergunning minimaal vereiste aantal aanwezige personen is steeds aanwezig geweest, voor een belangrijk deel gefinancierd door derden. Naar de mening van de curator zorgen deze personen voor de borging van milieu- en veiligheidsvoorschriften. De curator betwist dan ook de stelling van verweerder dat bij een herstelsanctie in beginsel kan worden volstaan met na te gaan of het primaire besluit *ex tunc* mocht worden genomen. In de visie van de curator gaat verweerder daarmee in het geheel voorbij aan de hoofdregel van artikel 7:11 van de Awb betreffende een volledige heroverweging *ex nunc*. In dit verband wijst de curator erop dat bij de heroverweging van een herstelsanctie van belang is of het bestuursorgaan al heeft opgetreden door middel van een daadwerkelijke toepassing van bestuursdwang. Als het bestuursorgaan nog niet heeft opgetreden of de begunstigingstermijn nog niet is verstreken, dan dient volgens de curator te worden aangesloten bij de hoofdregel van artikel 7:11 van de Awb.

6.3. Verweerder stelt zich op het standpunt dat artikel 7:11 van de Awb voorschrijft dat in bezwaar een heroverweging plaatsvindt van het primaire besluit. Daarvoor geldt als uitgangspunt dat wordt uitgegaan van alle feiten en omstandigheden, zoals die zijn op het tijdstip van de beslissing (*ex nunc*). Daarop bestaat een aantal uitzonderingen. Eén van deze uitzonderingen betreft besluiten met een reparatoir karakter. Hieruit volgt volgens verweerder dat het feit dat de uitgangspunten waarop de opgelegde lasten zijn gebaseerd, inmiddels zijn achterhaald, niet aan de rechtmatigheid van de oplegging daarvan kan afdoen.

6.4. De rechtbank overweegt dat uit artikel 7:11, eerste lid, van de Awb volgt dat de heroverweging in beginsel moet geschieden met inachtneming van alle feiten en omstandigheden zoals die zijn op het tijdstip van de heroverweging. Op de regel dat *ex nunc* moet worden besloten bestaan uitzonderingen. De uitzonderingen laten zich verklaren uit de aard van de primaire beslissing. Een belangrijke categorie uitzonderingen vormen sanctiebesluiten. Bij de heroverweging in de bezwaarschriftprocedure van deze besluiten is juist een beoordeling van de vraag of er *ex tunc* goede en voldoende redenen waren voor het treffen van een (reparatoire) sanctie het uitgangspunt (vgl. AbRvS, 28 december 1999, AB 2000/107). Nu er in dit geval sprake is van een reparatoir handhavingsbesluit, ziet de rechtbank in hetgeen de curator naar voren heeft gebracht geen aanleiding om van voormeld uitgangspunt af te wijken. Deze grond van de curator slaagt niet.

Klaarblijkelijkheids criterium

7.1. De curator betoogt dat het feit dat de bedrijfsactiviteiten op enig moment gestaakt zouden kunnen worden, nog niet betekent dat er sprake is en was van een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid dat de overtreding zich ook zal voordoen. In dit verband wijst de curator erop dat hij op geen enkel moment aangegeven heeft geen zorg te zullen dragen voor de naleving van de milieu- en veiligheidsvoorschriften. Ter onderbouwing hiervan wijst de curator op een brief van 3 april 2016 aan verweerder, waarin is aangegeven dat de inzet thans gericht is op het afronden van de BRP-productie per 28 april aanstaande en het gecontroleerd staken van de ondernemingsactiviteiten per die datum.⁴

7.2.1. De rechtbank overweegt dat in artikel 5:7 van de Awb is bepaald dat een herstelsanctie kan worden opgelegd zodra het gevaar voor de overtreding klaarblijkelijk dreigt. In de jurisprudentie van de AbRvS, onder meer kenbaar uit ECLI:NL:RVS:2011: BU8881, is dat zo uitgelegd dat een besluit tot het opleggen van een preventieve last onder dwangsom slechts kan worden genomen als sprake is van dreigend gevaar dat een overtreding van een concreet bij of krachtens de wet gesteld voorschrift met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zal plaatsvinden. Om bevoegdelijk een herstelsanctie als bedoeld in artikel 5:7 van de Awb op te kunnen leggen, zal aan dat criterium moeten zijn voldaan. De rechtbank overweegt voorts dat voor de beoordeling van het bestreden besluit verder van belang is dat uit artikel 3:4, tweede lid, van de Awb volgt dat dit dient te berusten op een concrete en volledige afweging van alle betrokken belangen. Dit impliceert enerzijds dat de overtreding in het besluit kan worden omschreven met die mate van duidelijkheid die uit een oogpunt van rechtszekerheid ten aanzien van

handhavingsbesluiten is vereist (vgl. AbRvS, 22 augustus 2001, ECLI:NL:RVS:2001:6918). Anderzijds betekent dat, dat de beslissing tot het opleggen van een last moet berusten op een deugdelijke belangenafweging en dat alle relevante belangen daarin worden meegewogen.

7.2.2. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder zich in dit geval terecht op het standpunt gesteld dat de feiten en omstandigheden ten tijde van het na bezwaar gehandhaafde besluit de conclusie rechtvaardigden dat de voorschriften waarop de lasten betrekking hebben met een zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zouden worden overtreden met grote veiligheidsrisico's en naar verwachting mogelijk ernstige milieuschade als gevolg. Daarbij heeft verweerder in aanmerking kunnen nemen dat sprake was van een bijzondere situatie van een faillissement, die om een oplettende en actieve houding van het bevoegd gezag vraagt vanwege de mogelijke gevolgen. Vast staat dat North Refinery geldt als een Brzo-inrichting en dat op het terrein van de inrichting op dat moment nog grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen waren opgeslagen. Ter voorkoming van risico's zijn in de inrichting diverse technische (veiligheids)systemen aangelegd – zoals brandbeveiligingsvoorzieningen en gasbewassing – die, om effectief te kunnen zijn, voortdurend door specialisten gemonitord, bediend en onderhouden moeten worden. Dat de risico's bestonden, blijkt naar het oordeel van de rechtbank genoegzaam uit het verslag van 30 maart 2015, opgesteld door een vertegenwoordiger van North Refinery. Daarin zijn nadrukkelijk de risico's onderkend van (ernstige) geurhinder naar de omgeving en het risico op explosie of brand. Daarbij komt dat de curator tot het moment van het nemen van het (primaire) besluit een zeer somber beeld van de situatie had geschetst. De curator had aangegeven dat de boedel niet over de middelen beschikte om de medewerkers van North Refinery aan het werk te houden en heeft er tijdens het overleg op 25 maart 2015 op gezinspeeld dat de inrichting met ingang van 1 of in ieder geval 8 april 2015 niet meer bemenst zou zijn. Het bezoek door de toezichhouders aan de inrichting van North Refinery op 27 maart 2015 heeft dat beeld niet gewijzigd. Ook in het verslag van de bespreking op 30 maart 2015 is aangegeven dat na 7 april 2015 de opzegtermijn van alle werknemers is afgelopen en mogelijk alleen de curatoren aanwezig zullen zijn. Gelet op voormelde bevindingen en in onderlinge samenhang bezien is de rechtbank van oordeel dat verweerder genoegzaam gemotiveerd heeft dat als het ontslag daadwerkelijk op korte termijn zou plaatsvinden, er sprake is van dreigend gevaar dat een overtreding van een concreet bij of krachtens de wet gesteld voorschrift met een zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zal plaatsvinden. De niet nader onderbouwde stelling van de curator dat hij op geen enkel moment heeft aangegeven geen zorg te zullen dragen voor de naleving van de voorschriften, doet hieraan naar het oordeel van de rechtbank niet af. Deze grond van de curator slaagt niet.

Expireren van de preventieve lasten

8.1. De curator betoogt, onder verwijzing naar het advies van de commissie, dat het instrument van een preventieve last niet bedoeld is om langdurig van kracht te zijn. Naar de mening van de curator kan gesteld worden dat in dit geval de lasten naar hun aard zijn geëxpireerd, omdat daarin ligt besloten dat deze uitsluitend betrekking kunnen hebben op de destijds verwachte overtredingen. In dit verband wijst de curator erop dat verweerder zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat vanaf 31 maart 2015 tot op heden herhaaldelijk sprake is geweest van situaties waarbij overtreding van de met de opgelegde lasten te handhaven voorschriften zich op korte termijn met een zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zou voordoen.

8.2. Verweerder stelt zich op het standpunt dat zich vanaf 31 maart 2015 een aantal momenten hebben voorgedaan, waarop de curator richting verweerder heeft aangegeven dat de boedel binnen korte tijd niet meer zou beschikken over middelen om de inrichting te bemensen en de binnen de inrichting aanwezige veiligheids- en milieurisico's te beheersen. Daarmee is volgens verweerder vanaf 31 maart 2015 tot heden herhaaldelijk sprake van situaties waarbij overtreding van de met de opgelegde lasten te handhaven voorschriften zich op korte termijn met een zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zou voordoen en is nog niet gebleken dat het dreigend gevaar van overtreding is geweken. Gelet hierop is verweerder van mening dat de in het bestreden besluit opgelegde lasten niet geëxpireerd zijn.

8.3. Naar het oordeel van de rechtbank is er geen wettelijke grondslag om tot de conclusie te komen dat de opgelegde preventieve lasten onder bestuursdwang in dit geval van rechtswege geëxpireerd zijn. Daarnaast stelt de rechtbank dat de curator om hem moverende redenen niet verzocht heeft om intrekking van de opgelegde preventieve lasten onder bestuursdwang. Gelet op de omstandigheden van dit geval was verweerder naar het oordeel van de rechtbank niet gehouden om ambtshalve over te gaan tot intrekking van de preventieve lasten onder bestuursdwang. Deze grond van de curator slaagt niet.

Belangenafweging

9.1. De curator betoogt dat verweerder in het besluitvormingsproces geen, dan wel, onvoldoende rekening heeft gehouden met het belang van de doorstart van de inrichting. In dit verband wijst de curator erop dat hij verweerder meerdere malen voorgehouden heeft dat hij in de naleving van de opgelegde last (ernstig) beperkt wordt door het gebrek aan financiële middelen van de boedel. De curator heeft verweerder expliciet gewezen op het feit dat de enige manier waarop hij kon borgen dat de milieu- en veiligheidsvoorschriften nageleefd zullen worden, was dat hij spoedig zou zorgen voor een doorstart van de inrichting. Daarbij komt dat de curator genoodzaakt was om de opgelegde lasten onder de aandacht te brengen van de kandidaten waarmee gesprekken werden gevoerd omtrent de mogelijke doorstart van de inrichting. Naar de mening van de curator heeft het opleggen van de preventieve last onder bestuursdwang het doorstartproces en daarmee ook het algemeen belang dat gediend is met de naleving van milieu- en veiligheidsvoorschriften onevenredig zwaar geschaad.

9.2. De rechtbank overweegt dat van handhavend optreden door verweerder kan worden afgezien, indien handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien. Uit artikel 5, eerste lid, in onderlinge samenhang gelezen met artikel 5, derde lid, van het Brzo 1999 blijkt dat deze rechtstreeks werkend zijn voor degene die een inrichting drijft (vgl. AbRvS, 20 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3078). Hieruit volgt dat de curator geacht wordt op de hoogte te zijn van de regelgeving ten aanzien van de stoffen die opgeslagen zijn binnen de inrichting van North Refinery. Gelet op het feit dat North Refinery een inrichting is in de zin van het Brzo 1999 vanwege de binnen de inrichting opgeslagen gevaarlijke (afval)stoffen, die in potentie zeer ernstige stankhinder kunnen veroorzaken en een groot gevaar op milieuschade kunnen opleveren, heeft verweerder in dit geval in redelijkheid meer gewicht kunnen toekennen aan het algemene belang van handhaving van de voor de inrichting op grond van het Brzo 1999 geldende zorgplichtbepaling dan aan de door curator naar voren gebrachte belangen in het kader van een doorstart. De rechtbank schat het gewicht van deze belangen ook anders in dan de curator nu de lasten met name zien op de situatie dat de bedrijfsactiviteiten worden beëindigd, terwijl de curator vreest voor nadelige gevolgen bij de doorstart van het bedrijf waarbij de bedrijfsactiviteiten in beginsel niet zullen worden beëindigd. Voorts zal ook een eventuele rechtsopvolger zich zowel bij de beëindiging van de bedrijfsactiviteiten als bij de voortzetting daarvan zich aan de geldende milieuwetgeving dienen te houden, zodat de lasten ook voor hem geen extra nadelen in zullen houden. Deze grond van de curator slaagt niet.

Conclusie

10. Gelet op de voorgaande overwegingen is het beroep van de curator ongegrond. Voor een proceskostenveroordeling, als bedoeld in artikel 8:75 van de Awb, bestaat geen aanleiding.

Beslist wordt als volgt.

Beslissing

De rechtbank:

– verklaart het beroep ongegrond.

Noot

1. Het komt regelmatig voor dat een curator in faillissement de verantwoordelijkheid krijgt over een fabriek. Vaak betreft het zware industriële bedrijvigheid met in potentie grote veiligheids- en milieurisico's voor de omgeving. Reden dat dit soort bedrijven aan strenge wet- en regelgeving onderhevig is. In een dergelijke situatie zal een curator, en de boedel, nog meer dan anders belang hebben bij een snelle doorstart. Vanwege het ontbreken van kennis is het voor een curator vaak lastig de complexe en specialistische wet- en regelgeving bij de exploitatie van een fabriek te overzien. Zowel aan het voortzetten als het (tijdelijk) staken van de bedrijfsactiviteiten zijn forse kosten verbonden. In de tussentijd bestaat het risico dat hooggekwalificeerd technisch personeel vertrekt. Daarbij ziet de overheid er scherp op toe of de onderneming de milieu- en veiligheidswetgeving gedurende het faillissement naleeft.

2. Deze uitspraak illustreert dat een curator zich in een dergelijke situatie terdege bewust moet zijn van de consequenties van zijn uitspraken en acties richting de overheid. In mijn optiek wordt de curator hier door zijn handelen geconfronteerd met maar liefst zes bestuursrechtelijke preventieve lasten onder bestuursdwang. Dit zal de kans op een snelle doorstart doen afnemen. Een preventieve last onder bestuursdwang kan bovendien nog geruime tijd – ook ten opzichte van een koper uit faillissement – als zwaard van Damocles boven de onderneming hangen.

3. Alvorens op de feiten van deze zaak in te gaan, eerst een korte introductie in het bestuursprocesrechtelijke handhavingsrecht. Bij een gedraging in strijd met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift (een overtreding) kan het daartoe bevoegde gezag een zogenaamde herstelsanctie opleggen, met als doel de overtreding geheel dan wel gedeeltelijk ongedaan te maken, dan wel herhaling te voorkomen (art. 5:1 lid 1 jo. art. 5:2 lid 1 sub b Awb). Een van de meest voorkomende herstelsancties is de last onder bestuursdwang. Op grond hiervan gelast het bevoegd gezag de overtreder binnen een bepaalde termijn tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, bij gebreke waarvan het bevoegd gezag de bevoegdheid heeft om tot uitvoering van de last over te gaan (art.: 5:21 jo. art. 5:24 lid 2 Awb). De kosten die het bevoegd gezag daarbij redelijkerwijs heeft moeten maken, kan zij op de overtreder verhalen (art. 5:25 lid 1 Awb). Om een herstelsanctie te kunnen opleggen is niet vereist dat een overtreding zich daadwerkelijk heeft voorgedaan. Een herstelsanctie kan ook worden opgelegd “zodra het gevaar voor de overtreding klaarblijkelijk dreigt”, de zogenaamde preventieve last (hier: onder bestuursdwang) (art. 5:7 Awb).

4. Wat is hier aan de hand? Op 24 februari 2015 wordt het faillissement van Refining & Trading Holland NV (“NTR”) uitgesproken. Blijkens het faillissementsverslag betreft het een onderneming voor de opslag en verwerking van afvalstoffen en producten. Het bevoegd gezag, de overheidsinstantie die toeziet op de naleving van de betrokken milieu- en veiligheidswet- en regelgeving, hier: gedeputeerde staten van Groningen (“GS”), heeft na faillissement voortvarend gehandeld. Op 25 februari 2015 heeft een gesprek tussen GS en de curator plaatsgevonden, waarna op 27 februari 2015 de toezichthouders van GS een bezoek aan de fabriek hebben gebracht. Namens GS is geconstateerd dat op dat moment geen zicht bestond op ofwel voorzetting van de activiteiten van de fabriek ofwel een ordentelijke buitenwerkingstelling. Aanleiding voor GS om op 31 maart 2015 zes preventieve lasten onder dwangsom op te leggen aan de curator, *tevens geldend ten opzichte van iedere rechtsopvolger*. De zes lasten richten zich op de naleving van diverse typen milieu- en veiligheidswet- en regelgeving (waaronder het Besluit risico's zware ongevallen, “Brzo”), zowel in de situatie dat de activiteiten worden voorgezet als indien de activiteiten voor onbepaalde tijd worden gestaakt. In algemene zin is het goed om zich te realiseren dat de afgelopen jaren, na incidenten als bij Chemie-Pack en Odfjell, het toezicht op Brzo-bedrijven, waartoe ook NRT behoort, is aangescherpt en geconstateerde overtredingen ook strenger worden gehandhaafd. Nadat zijn bezwaar tegen deze zes lasten ongegrond is verklaard, heeft de curator tegen de beslissing op bezwaar beroep bij de rechtbank ingesteld. Tegen de uitspraak in beroep is geen hoger beroep ingesteld.

5. Uitgangspunt is dat als een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer (een fabriek staat hiermee in de praktijk gelijk) onderdeel uitmaakt van de boedel, de curator uit hoofde van zijn bijzondere gezagsverhouding verantwoordelijk is voor de naleving van de voor die inrichting geldende milieuwet- en regelgeving (zie r.o. 6.1.). Dit betekent dat de curator vanaf het moment van faillietverklaring kan worden gelast om overtredingen te beëindigen dan wel herhaling daarvan te voorkomen. Voorts moet de curator bedacht zijn op nieuwe (preventieve) herstelsancties.

6. Bij de beantwoording van de vraag of een herstelsanctie kan worden opgelegd is het moment waarop overtredingen zich hebben voorgedaan relevant. In het bestuursprocesrecht geldt in bezwaar de hoofdregel van volledige heroverweging, een ex nunc toetsing (art. 7:11 Awb). Het besluit wordt in volle omvang opnieuw beoordeeld aan de hand van de feiten en omstandigheden die beschikbaar zijn op het moment van heroverweging. Deze ex nunc toetsing kent een aantal uitzonderingen, waaronder het nemen van (herstel)sanctiebesluiten (zie bijv. ABRvS 24 december 2003, AB 2004, 117, m.nt. Michiels). In dat geval wordt ex tunc getoetst, op grond van de feiten en omstandigheden zoals die er waren ten tijde van het primaire (sanctie)besluit. De curator heeft dit onderscheid hier niet scherp en pleit ten onrechte voor een ex nunc-toetsing (r.o. 6.2.). Dit is te meer betreurenswaardig, omdat de curator tevens heeft betoogd dat in de fabriek steeds het minimaal vereiste aantal personen aanwezig is geweest en dat deze personen ook voor de borging van milieu- en veiligheidsvoorschriften hebben gezorgd. Mogelijk had de curator daarmee wel de argumenten in handen om te onderbouwen dat ten tijde van de primaire besluitvorming geen sprake was van (dreigende) overtredingen, maar richtte hij zijn pijlen op het verkeerde toetsingsmoment.

7. Voor de voor een preventieve last onder bestuursdwang vereiste “klaarblijkelijke dreiging” is vereist dat sprake is van een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid dat de overtreding zal plaatsvinden. Dit kan volgen uit bijvoorbeeld het verrichten van voorbereidingshandelingen of het kenbaar maken van voornemens die zullen leiden tot overtreding van een voorschrift. (F.R. Vermeer e.a., *De last onder dwangsom*, Deventer: Wolters Kluwer, 2016, p. 120). Wanneer sprake is van klaarblijkelijke dreiging is casuïstisch en volgt uit de gegeven omstandigheden. In deze zaak zijn GS volgens de rechtbank terecht van klaarblijkelijke dreiging uitgegaan (r.o. 7.2.2.). Een belangrijk, zo niet doorslaggevend, aspect is daarbij geweest het sombere beeld – onder meer over de (op korte termijn ontbrekende) personele bezetting – dat de curator bij meerdere gelegenheden over de situatie heeft geschetst en waarvan hij het tegendeel niet gemotiveerd heeft betwist. Met als uitgangspunt dat overtreding van de in het geding zijnde wet- en regelgeving tot grote veiligheidsrisico’s en mogelijk ernstige milieuschade zal leiden, lijkt een uitspraak van een curator over het in wezen verlaten van de fabriek en daarmee zijn verplichtingen niet nakomen buitengewoon onverstandig, nu dit het bevoegd gezag vrij eenvoudig een argument zal geven om tot preventieve handhaving over te gaan. De curator kan beter communiceren dat hij de fabriek conform de geldende wet- en regelgeving in de zogenaamde “slaapstand” draaiende zal houden, terwijl hij in de tussentijd hard op zoek gaat naar een oplossing, waarmee hij zowel de mogelijkheid van een doorstart en als van beëindiging van de activiteiten open houdt.

8. In bijzondere situaties dient van handhavend optreden te worden afgezien, namelijk als dit zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen (bijv. ABRvS 20 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3078). De curator betoogt hier dat onvoldoende rekening is gehouden met het belang van de doorstart van de inrichting (r.o. 9.1). Een spoedige doorstart is volgens hem noodzakelijk om de financiële middelen te genereren teneinde aan de milieu- en veiligheidsvoorschriften te voldoen. De opgelegde lasten belemmeren hem bovendien in zijn gesprekken met potentiële kopers. De rechtbank gaat hier niet in mee, omdat volgens hem de lasten grotendeels zijn gericht op bedrijfsbeëindiging en een toekomstige eigenaar als eventuele rechtsopvolger daarvan geen nadeel zou moeten ondervinden, omdat deze zich sowieso aan milieuwetgeving dient te houden (r.o. 9.2.). Ik vraag mij af of de rechtbank hier niet te kort door de bocht gaat. Ten eerste heeft een deel van de lasten wel betrekking op de situatie dat de activiteiten worden voortgezet, waarbij ik mij wel degelijk kan voorstellen dat een snelle doorstart – en daarmee het verkrijgen van financiële middelen – eerder daadwerkelijk een overtreding zal kunnen voorkomen (welk belang lijkt te worden aanvaard in ABRvS 6 juli 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT8769). Ten tweede is niet onaannemelijk dat een nieuwe eigenaar van de fabriek door de lasten zal worden belemmerd. Deze wordt “probleemeigenaar” van een fabriek met achterstallig onderhoud en openstaande maatregelen. De kans dat op onderdelen niet aan de lasten wordt voldaan, die bovendien ruim zijn geformuleerd, is reëel. In een situatie zonder preventieve lasten dient een nieuwe eigenaar eerst een begunstigingstermijn te worden gegund als overtredingen worden begaan of dreigen. Dit geeft de nieuwe eigenaar meer ruimte om zich te focussen op zijn belangrijkste taak: het weer gezond krijgen van de fabriek.

mr. M.C. Brans, advocaat bij Houthoff Buruma en gespecialiseerd in het bestuursrecht, in het bijzonder het omgevingsrecht
