



Nota voor Gedeputeerde Staten

Vergunningen, Toezicht en Handhaving

Onderwerp	Afzien van invordering van een verbeurde dwangsom van € 25.000,- bij Broekman Logistics Venlo B.V.
Documentnummer	DOC-00690246
Datum	10 september 2024

Samenvatting

Op 21 december 2023 zijn aan Broekman Logistics Venlo B.V. (hierna: Broekman) twee lasten onder dwangsom opgelegd waarbij de overtreding van het Besluit risico's zware ongevallen 2015 (hierna: Brzo '15) zijn geconstateerd. Op 4 maart 2023 is naar aanleiding van een controle van de Omgevingsdienst Zuid-Limburg geconstateerd (hierna: OD ZL) dat last 2 is overtreden waardoor een dwangsom van € 25.000,- is verbeurd vanwege het opslaan van brandbare (vloeistof)stoffen in een opslagvoorziening met een sprinklerinstallatie. Na uitvoerig overleg op 7 mei 2024 tussen de OD ZL en Broekman wordt door de OD ZL geadviseerd om af te zien van de invordering van deze verbeurde dwangsom. Reden hiervoor is dat uit informatie die Broekman tijdens het overleg op 7 mei 2024 aan de OD ZL heeft laten zien, blijkt dat de opslag van de desbetreffende gevaarlijke stoffen bij een calamiteit – achteraf bezien – geen gevaarlijke situatie kunnen opleveren. Uw college heeft inmiddels ambtshalve voorschrift 5.1 van de desbetreffende vergunning aangepast en Broekman zal het uitgangspuntendocument van de sprinklerinstallaties hierop aanpassen.

Beoogd resultaat (output/outcome)

Het niet invorderen van een verbeurde dwangsom.

Toelichting

Last onder dwangsom en verbeurde dwangsom

Op 27 maart 2023 heeft een inspectie plaatsgevonden bij Broekman. Bij deze inspectie is - onder meer - een overtreding van artikel 7, zesde lid van het Brzo '15 geconstateerd. Broekman sloeg namelijk - kort gezegd - in ruimtes gevaarlijke stoffen op die daarin volgens voorschrift 5.1 van de omgevingsvergunning dan wel voorschrift 6.7 van de omgevingsvergunning niet opgeslagen mochten worden.

Bij de inspecties van 23 augustus 2023, 6 oktober 2023 en 19 oktober 2023 is vastgesteld dat deze overtreding voortduurt.

Op 21 december 2023 zijn aan Broekman twee lasten onder dwangsom opgelegd. Voor zover hier van belang is Broekman (bij last 2) gelast de overtreding van artikel 7, zesde lid, van het Brzo '15 te beëindigen en beëindigd te houden. Als niet aan deze last wordt voldaan om de overtredingen te beëindigen en beëindigd te houden, verbeurt Broekman een dwangsom van € 25.000,- per overtreding/per week tot een maximum van € 100.000,-.

Bij een inspectie op 4 maart 2024 is geconstateerd dat de overtreding van artikel 7, zesde lid, van het Brzo '15 niet is beëindigd. Dit betekent dat Broekman van rechtswege een dwangsom van € 25.000,- heeft verbeurd. Dit is haar medegedeeld in de verbeuringsbrief van 10 april 2024.



Beginselflicht tot invordering

Als vaststaat dat een dwangsom is verbeurd en betaald moet worden, dan is het bevoegde gezag, in dit geval: Gedeputeerde Staten, volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gehouden om in beginsel te besluiten om de verbeurde dwangsom in te vorderen. Slechts in bijzondere omstandigheden kan geheel of gedeeltelijk van invordering worden afgezien. In dit geval is sprake van een zodanige bijzondere omstandigheid. Dat wordt hierna toegelicht.

Bijzondere omstandigheid aanwezig zodat moet worden afgezien om de verbeurde dwangsom van € 25.000,- in te vorderen

Op 7 mei 2024, dus na de verbeuring van de dwangsom, heeft uitvoerig overleg plaatsgevonden tussen de OD ZL en Broekman. De reden daarvoor was dat sprake was van een verschil van mening tussen Broekman en OD ZL over de vraag of de overtreding van artikel 7, zesde lid, van het Brzo '15 ten tijde van de inspectie op 4 maart 2024 beëindigd was of niet. Tijdens dit overleg is de interpretatie van de geldende voorschriften van de omgevingsvergunning besproken. Tevens werd tijdens dit overleg besproken of de op 4 maart 2024 geconstateerde opslag van gevaarlijke stoffen daadwerkelijk gevaarlijk zou zijn bij een calamiteit. Op basis van de informatie van Broekman die tijdens het overleg op 7 mei 2024 door de OD ZL is ingezien, heeft de OD ZL geconcludeerd dat er bij een calamiteit geen gevaarlijke situatie kon ontstaan. Tevens is voorschrift 5.1 van de omgevingsvergunning ambtshalve aangepast, zodat nu geen sprake meer zou zijn van een overtreding. Gezien het voorgaande, heeft de OD ZL zich (in de e-mail van 21 mei 2024) op het standpunt gesteld dat het niet opportuun is de verbeurde dwangsom in te vorderen. Voor een uitvoerige uitleg hiervan wordt korthedshalve verwezen naar de bij dit voorstel behorende bijlage.

De conclusie is dat - als de oude voorschriften 5.1 en 6.7 van de omgevingsvergunning letterlijk worden gelezen - Broekman artikel 7, zesde lid, van het Brzo '15 heeft overtreden. In het verlengde daarvan zou de dwangsom die Broekman daarmee heeft verbeurd, moeten worden ingevorderd. Het doel van de betreffende voorschriften is echter het waarborgen van een veilige werk- en productieomgeving en het voorkomen van zware ongevallen. Nu achteraf gezien is gebleken dat de veilige werk- en productieomgeving niet in geding is geweest door de opslag van de gevaarlijke stoffen en deze bij brand geen gevaarlijke situatie zouden veroorzaken en het bewuste voorschrift in verband daarmee is aangepast, wordt voorgesteld af te zien van invordering van de verbeurde dwangsom.

Wijze van afzien van invordering

Het afzien van de invordering kan op twee manieren plaatsvinden, te weten:

- stilzwijgend (verjaringstermijn van 1 jaar laten verlopen) of
- actief door middel van het nemen van een besluit naar aanleiding van de geconstateerde overtreding op 4 maart 2024.

Gelet op de transparante wijze waarop de handhaving wordt uitgevoerd, wordt voorgesteld om Broekman middels bijgaande besluitvorming actief op de hoogte te stellen van uw besluit over het niet invorderen van de verbeurde dwangsom.

Bestuurlijke aandachtspunten

De lasten onder dwangsom van 21 december 2023 zijn niet de eerste lasten die aan Broekman zijn opgelegd. Op 21 april 2023 zijn ook lasten onder dwangsom aan Broekman opgelegd. Deze lasten zijn opgelegd, omdat Broekman de volgende overtredingen niet beëindigd en beëindigd heeft gehouden:



- de overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) door (bijvoorbeeld) batterijen/accu's en tijdelijk gevaarlijke stoffen op te slaan (maximale dwangsom € 100.000,-);
- de overtreding van artikel 2.3, aanhef en onder a, van de Wabo door verpakte gevaarlijke stoffen en/of CMR-stoffen die met elkaar gevaarlijke reacties kunnen aangaan niet gescheiden van elkaar op te slaan (maximale dwangsom € 100.000,-) en
- de overtreding van artikel 2.3, aanhef en onder a, van de Wabo door gevaarlijke afval waarvan de verpakking is beschadigd op te slaan (maximale dwangsom € 50.000,-).

Bij 10 inspecties is geconstateerd dat Broekman deze overtredingen niet heeft beëindigd. Dit betekent dat zij van rechtswege een dwangsom van € 250.000,- heeft verbeurd. Dit is in de brief van 25 september 2023 aan Broekman medegedeeld.

Op 17 mei 2024 is aan Broekman een invorderingsbesluit toegezonden dat inhoudt dat de verbeurde dwangsommen van € 250.000,- worden ingevorderd. Tegen dit invorderingsbesluit is door Broekman een bezwaarschrift ingediend. Omdat Broekman beroep heeft ingesteld tegen de last onder dwangsom van 21 april 2023, wordt dit bezwaarschrift behandeld in een nog nader te bepalen hoorzitting inzake dat beroep bij de rechtbank Limburg. Volgens de OD ZL heeft het niet invorderen van de verbeurde dwangsom van € 25.000,- geen juridisch nadelige gevolgen voor de invorderingsprocedure van deze € 250.000,-.

De OD ZL kan in dit standpunt worden gevolgd, omdat:

- (zoals uit het voorgaande blijkt) de last onder dwangsom van 21 december 2023 ziet op andere overtredingen (namelijk een overtreding van het Brzo '15) dan waarop de last onder dwangsom van 21 april 2023 ziet (overtredingen van de Wabo);
- uit de ter beschikking staande stukken niet blijkt dat Broekman in de bezwaar- en beroepsprocedure die betrekking hebben op de lasten onder dwangsom van 21 april 2023 gronden naar voren heeft gebracht die ook van invloed kunnen zijn op de lasten onder dwangsom van 21 december 2023. Broekman voert in deze procedures namelijk aan dat:
 - er geen sprake is van overtredingen van de Wabo (en niet van het Brzo '15);
 - sprake is van concreet zicht op legalisering;
 - de begunstigingstermijn onevenredig kort is en
 - de opgelegde dwangsommen te hoog zijn;
- Broekman heeft niet gesteld, noch is gebleken, dat sprake is van een bijzondere omstandigheid die maakt dat van invordering van de verbeurde dwangsom van € 250.000,- moet worden afgezien.

Nu niet is gesteld, noch gebleken, dat in relatie tot de verbeurde dwangsom van € 250.000,- sprake is van een bijzondere omstandigheid die aanleiding kan geven om een uitzondering te maken op de beginselplicht tot invordering, kan veilig worden aangenomen dat het niet invorderen van de verbeurde dwangsom van € 25.000,- geen gevolgen kan hebben voor het invorderen van de verbeurde dwangsom van € 250.000,-.



Lobby - aspecten

Niet van toepassing.

Relatie met Programmabegroting

4.2.2: Vergunningen, toezicht en handhaving.

Juridische aspecten

Tegen dit besluit kan een bezwaarschrift worden ingediend.

Inkoop- en aanbestedingsaspecten

Niet van toepassing.

Financiële en cofinancieringsaspecten

Niet van toepassing.

Relatie met aanpak coronacrisis

Niet van toepassing.

Arbeidsmarktbeleid

Niet van toepassing.

Effecten op CO₂ en stikstof emissies (effecten op klimaat en biodiversiteit/beschermde natuur)

Niet van toepassing.

Digitalisering & data governance

Niet van toepassing.

Formatieve aspecten

Niet van toepassing.

Samenwerking/afstemming andere clusters

Dit voorstel is tot stand gekomen in samenspraak met de Omgevingsdienst Zuid-Limburg.

Voorstel:

1. Af te zien van het invorderen van de verbeurde dwangsom van € 25.000,- bij Broekman Logistics Venlo B.V.;
2. Betrokkenen daarvan te berichten met bijgevoegde brief en besluit danwel een afschrift daarvan;
3. Te besluiten deze GS-Nota actief openbaar te maken.



Bijlage 1 Technische toelichting strijdigheid met geldende voorschriften die achteraf gezien toch geen onveilige werk- en productieomgeving oplevert.

De last onder dwangsom van 21 december 2023 heeft betrekking op overtredingen van het Besluit risico's zware ongevallen 2015. In de last zijn twee lasten opgenomen. Last 1 heeft o.a. betrekking op niet goed functioneren van het warehousemanagementsysteem waardoor gevaarlijke stoffen die gevaarlijke combinaties met elkaar kunnen aangaan toch naast elkaar kunnen worden opgeslagen. Bij niet nakoming van deze last voor 15 juni 2024, zou een dwangsom van € 500.000,- ineens verbeuren. Inmiddels heeft een controle plaatsgevonden waarbij is geconstateerd dat deze last niet wordt overtreden. Last 2 heeft betrekking op de opslag van brandbare (vloeistof)stoffen op locaties waar die niet mogen worden opgeslagen vanwege de aanwezigheid van een sprinklerinstallatie.

Last 2 van de last onder dwangsom van 21 december 2024 luidt als volgt: Wij gelasten u de overtreding van artikel 7, zesde lid, Brzo'15 juncto bijlage III, aanhef en onder b, sub iii, van de richtlijn 2012/18/EU juncto voorschrift 5.1 van de omgevingsvergunning d.d. 22 april 2021 en voorschrift 6.7 van de vigerende omgevingsvergunning d.d. 6 december 2018 juncto voorschrift 4.8.11 van PGS 15:2016, versie 1.0. voor 1 januari 2024 te beëindigen en beëindigd te houden.

Op 4 maart 2024 is geconstateerd dat in hal 2 de volgende producten zijn aangetroffen:

- Vier pallets met de brandonderhoudende gevaarlijke stof Preventol A800;
- Een pallet badkamerreiniger van het merk HG dat een brandbare vloeistof bevat met een concentratie van kleiner dan 20%. Deze brandbare vloeistof heeft een vlampunt van 80 °C.

Wij zullen elk voorschrift uiteenzetten om de strijdigheid van de constatering op 4 maart 2024 nader toe te lichten en daarbij tevens toelichten waarom de strijdigheid 'feitelijk' niet heeft opgetreden.

Voorschrift 5.1

In voorschrift 5.1 van de omgevingsvergunning van 22 april 2021 is een voorschrift opgenomen dat voorschrijft dat de opslag van producten uit de ADR-klasse 8 en 9 uitsluitend mogen plaatsvinden in de hallen 2 en 4 indien aan de volgende voorwaarde wordt voldaan: uitsluitend producten uit de ADR-klassen 8 en 9 die niet ontvlambaar, niet brandbaar, niet brandonderhoudend en niet toxisch zijn mogen worden opgeslagen in hal 2 en 4. Voorschrift 5.1 is op 22 februari 2024 op aanvraag gewijzigd en luidt dat de opslag van ontvlambare vloeistoffen met een vlampunt van kleiner dan 200 °C en een brandpunt hebben, niet is toegestaan. Bij deze aanvraag behoort tevens een nieuw uitgangspuntendocument.

Verbeuring dwangsom vanwege strijdigheid met voorschrift 5.1

De stof Preventol A800 betreft een vaste stof en het heeft een zelfontledingstemperatuur van 290 °C en een zelfontbrandingstemperatuur van meer dan 403 °C. De stof is aangemerkt als brandonderhoudend. De Omgevingsdienst Zuid-Limburg is daarbij van mening dat de aanwezige sprinklerinstallatie met water niet is uitgerust voor de bestrijding van brandonderhoudende stoffen. Een brandonderhoudende stof is namelijk een gevaarlijke stof die bij een brand betrokken kunnen raken en de brand in stand kunnen houden.



In de badkamerreiniger van HG is een brandbare vloeistof aanwezig met een vlampunt van 80 °C. Een vlampunt is de laagste temperatuur waarbij een bepaalde stof tot ontbranding kan komen als deze stof in contact is geweest met een ontstekingsbron. De opslag van de badkamerreiniger HG voldoet niet aan voorschrift 5.1 waarin is opgenomen dat de opslag van ontvlambare vloeistoffen met een vlampunt van kleiner dan 200 °C niet is toegestaan. Ondanks dat het vlampunt van de aanwezige brandbare vloeistof beduidend lager is gelegen dan 200 °C, moet in ogenschouw worden genomen dat de brandbare vloeistof in een lage concentratie in de badkamerreiniger aanwezig is. Hierdoor zal de gehele vloeistof geen vlampunt hebben. Bovendien is de brandbare vloeistof oplosbaar in water, waardoor bij een brand de stof verder wordt verdund en daarmee het vlampunt aanzienlijk wordt verlaagd.

Voorschrift 6.7

In voorschrift 6.7 van de revisievergunning van 6 december 2018 is een voorschrift opgenomen dat ervoor zorgt dat Broekman Logistics Venlo B.V. de opslag van gevaarlijke stoffen in speciaal daarvoor bestemde brandcompartimenten dient op te slaan en de opslag dient te voldoen aan hoofdstuk 3 en 4 van de PGS 15. Op grond van hoofdstuk 4 van de PGS 15 moet een geschikte brandbeveiligingsinstallatie aanwezig zijn in de opslagvoorziening. Deze installatie moet voldoen aan het uitgangspuntendocument die voor de betreffende brandbeveiligingsinstallatie is opgesteld. In het uitgangspuntendocument zijn de eisen opgenomen voor onder andere het ontwerp, aanleg, gebruik, onderhoud en periodieke inspectie van een brandbeveiligingsinstallatie van een opslagvoorziening voor meer dan 10.000 kilo/liter gevaarlijke stoffen. Op basis van het uitgangspuntendocument dat bij deze vergunning hoort mogen geen ADR geclassificeerde brandbare vloeistoffen en stoffen die brandonderhoudend zijn worden opgeslagen.

Verbeuring dwangsom vanwege strijdigheid met voorschrift 6.7

De opslag van de Preventol A800 voldoet niet aan voorschrift 6.7 waarin is opgenomen dat geen ADR geclassificeerde brandbare vloeistoffen en brandonderhoudende stoffen mogen worden opgeslagen in hal 2 vanwege de aanwezige sprinklerinstallatie. Preventol A800 betreft een brandonderhoudende stof. De sprinklerinstallatie treedt echter in werking bij een temperatuur die ver beneden de zelfontledings- dan wel zelfontbrandingstemperatuur (ingesteld op circa 80 °C) is gelegen. De stof zal daarom niet bij de brand betrokken raken en de brand kan, ondanks de aanwezigheid van deze stof, niet in stand worden gehouden.

In de badkamerreiniger van HG is een brandbare vloeistof aanwezig met een vlampunt van 80 °C. De opslag van de badkamerreiniger HG voldoet niet aan voorschrift 6.7 waarin is opgenomen dat geen ADR 3 geclassificeerde brandbare vloeistoffen mogen worden opgeslagen in hal 2. De brandbare vloeistof in de badkamerreiniger is geclassificeerd als ADR klasse 3 (brandbare vloeistof). De concentratie aan brandbare vloeistof in de badkamerreiniger is echter beperkt (< 20%). Hierdoor zal de gehele vloeistof geen vlampunt hebben.

Gelet op het feit dat het nieuwe uitgangspuntendocument heeft geleid tot nieuwe inzichten waarbij de concentratie brandbare stof een rol speelt en de concentratie aan brandbare vloeistof in de badkamerreiniger dusdanig laag is dat de vloeistof niet tot ontbranding kan worden gebracht. Bovendien zal de brand vanwege de aanwezige brandbare vloeistof niet in stand worden gehouden. Daarnaast zal bij brand de brandbare vloeistof verder worden verdund vanwege de oplosbaarheid in water.