

ECLI:NL:OGEABES:2025:4

Instantie	Gerecht in eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
Datum uitspraak	21-02-2025
Datum publicatie	24-02-2025
Zaaknummer	BON202400554 en BON202400576
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Bodemzaak Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Beroep bestuurscollege tegen besluit tot indeplaatsstelling van de rijksvertegenwoordiger. In dit besluit heeft de rijksvertegenwoordiger beslist om in plaats van het bestuurscollege te voorzien in de benodigde beslissingen op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving bij Selibon Lagun. Het Gerecht is van oordeel dat de indeplaatsstelling niet in stand kan blijven. Niet omdat er geen reden was voor een indeplaatsstelling, die reden was er naar het oordeel van het Gerecht wel. Het bestuurscollege heeft namelijk bepaalde besluiten niet of niet volledig genomen, terwijl dat wel had gemoeten. Het besluit tot indeplaatsstelling kan niet in stand blijven omdat de rijksvertegenwoordiger in lijn met de door hem zelf van toepassing verklaarde bestuurlijke interventieladder het bestuurscollege een laatste (zeer korte) termijn had moeten stellen om alsnog zelf de door de rijksvertegenwoordiger voorgeschreven maatregelen te treffen. De situatie bij Selibon Lagun is weliswaar urgent, maar er was naar het oordeel van het Gerecht wel ruimte om het bestuurscollege een laatste korte termijn te stellen.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

GERECHT IN EERSTE AANLEG VAN BONAIRE

Uitspraak

in de zaak tussen:

het bestuurscollege van het Openbaar Lichaam Bonaire,

eiser,

hierna: het bestuurscollege,

gemachtigden: mr. A.O. Schuitemaker (werkzaam bij OLB) en mr. H.M. Weijand (advocaat),

tegen

de waarnemend Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba,

zetelend te Bonaire,

verweerder,

hierna: de rijksvertegenwoordiger,

gemachtigden: mr. ir. T.L.H. Peeters Msc en mr. E.C. Pietermaat, advocaten.

Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt het Gerecht het beroep en het verzoek om voorlopige voorziening van het bestuurscollege tegen de beslissing van de rijksvertegenwoordiger om in plaats van het bestuurscollege te voorzien in de benodigde beslissingen op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving bij Selibon Lagun.

1.1 Bij beschikking van 15 november 2024 heeft de rijksvertegenwoordiger dit besluit tot indeplaatsstelling (hierna: de indeplaatsstelling) genomen.

1.2 Het bestuurscollege heeft een pro forma beroepschrift ingediend. Het bestuurscollege heeft ook een verzoekschrift dat strekt tot het treffen van een voorlopige voorziening ingediend. Het Gerecht heeft dat verzoekschrift met instemming van het bestuurscollege tevens aangemerkt als aanvullend beroepschrift tegen de indeplaatsstelling. De rijksvertegenwoordiger heeft een verweerschrift ingediend. Het bestuurscollege heeft bij brieven van 3 en 7 januari 2025 en bij email van 9 januari 2025 nadere producties overgelegd.

1.3 Het Gerecht heeft het beroep en het verzoek om voorlopige voorziening op de zitting van 10 januari 2025 in het gerechtsgebouw te Bonaire behandeld. Het bestuurscollege heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden. Namens het bestuurscollege zijn ook verschenen [naam hoofd juridische en algemene zaken] (hoofd juridische en algemene zaken) en [naam projectmanager afvalbeheer] (projectmanager afvalbeheer). De waarnemend rijksvertegenwoordiger, de heer J. Helmond, is verschenen, bijgestaan door zijn gemachtigden. Verder zijn 9 anderen met de waarnemend rijksvertegenwoordiger verschenen, allen werkzaam bij de Rijksdienst Caribisch Nederland en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). De namen van deze personen staan vermeld in een email van 9 januari 2025 aan mr. Peeters.

Beoordeling door het Gerecht

- 2.1 Het Gerecht beoordeelt in deze uitspraak de indeplaatsstelling aan de hand van de beroepsgronden van het bestuurscollege.
- 2.2 Het Gerecht is van oordeel dat de indeplaatsstelling niet in stand kan blijven. Niet omdat er geen reden was voor een indeplaatsstelling, die reden was er naar het oordeel van het Gerecht wel. De rijksvertegenwoordiger had echter - in lijn met de door hem zelf van toepassing verklaarde bestuurlijke interventieladder - in het besluit tot indeplaatsstelling het bestuurscollege een laatste termijn moeten stellen om alsnog zelf de voorgeschreven maatregelen te treffen. De situatie bij Selibon Lagun is weliswaar spoedeisend, maar er was naar het oordeel van het Gerecht wel ruimte om het bestuurscollege een laatste korte termijn te stellen.
- 2.3 Het Gerecht zal de indeplaatsstelling vernietigen wegens strijd met artikel 231, tweede lid, van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wol BES). Omdat het Gerecht met toestemming van partijen beslist op het beroep, is er geen reden meer tot het treffen van een voorlopige voorziening. Het Gerecht wijst dat verzoek af. Hierna legt het Gerecht dit oordeel uit. Het Gerecht zal daarbij eerst motiveren waarom hij het verzoek van [naam omwonende] en Stichting Pro Lagun om hen als partij aan te merken heeft afgewezen.

Waarom zijn [naam omwonende] en Stichting Pro Lagun niet als belanghebbenden aangemerkt?

3. Bij email van 9 december 2024 heeft mr. B. Nagelmakers als gemachtigde van de heer [naam omwonende] en Stichting Pro Lagun het Gerecht verzocht hen als partij aan te merken in de procedure. Bij email van 17 december 2024 heeft mr. Nagelmakers dat verzoek nader toegelicht.
4. Het Gerecht heeft in de email van 20 december 2024 aan mr. Nagelmakers dit verzoek afgewezen. Het Gerecht motiveert dit als volgt.
- 4.1 Artikel 26, eerste lid, van de Lar bepaalt dat degene die het Gerecht als mede- of derde-belanghebbende aanmerkt, partij wordt in de behandeling.
- 4.2 Naar het oordeel van het Gerecht zijn [naam omwonende] en Stichting Pro Lagun geen belanghebbende bij de beschikking tot indeplaatsstelling. Het Gerecht leest in hun verzoek dat zij belang hebben bij het handhaven van de indeplaatsstelling. De rijksvertegenwoordiger neemt nu tenminste allerlei spoedbeslissingen die nodig zijn als gevolg van de jarenlange taakverwaarlozing door het bestuurscollege, aldus [naam omwonende] en Stichting Pro Lagun in hun verzoek. De beschikking tot indeplaatsstelling is echter niet aan [naam omwonende] of Stichting Pro Lagun gericht en zij worden *door* de indeplaatsstelling niet *rechtstreeks* in hun belang getroffen.

Wat is relevant om te weten in deze zaak?

- 5.1 Selibon beheert namens OLB het terrein op Lagun, dat is aangewezen voor het opslaan, het verbranden en het verwerken van afval. Op het terrein is een stortplaats en een afvalcentrum. In het afvalcentrum is een hal voor opslag en verwerking van karton en papier, een persmachine voor karton en papier, een afvalverbrander voor biomedisch en slachtafval, een installatie voor glasverwerking, een inzamelings- en opslagfaciliteit voor klein chemisch afval, een inzamelings- en opslagfaciliteit voor slob olie, opslagtanks voor afgewerkte olie met overslaginstallaties en een koelcontainer voor de opslag van kadavers. Verder staan er enkele containers voor de tijdelijke opslag van asbest en biomedisch afval. Direct naast het afvalcentrum staat een destillatie-installatie voor de verwerking van afgewerkte olie.

5.2 Voor de stortplaats is geen hindervergunning aangevraagd of verleend.

5.3 Voor het afvalcentrum is op 19 december 2018 de oprichtingsvergunning verleend. Daarbij is een deel van de onder 5.1 vermelde activiteiten vergund. Op

28 december 2020 heeft Selibon een aanvraag voor een veranderingsvergunning ingediend. De aanvraag ziet op de plaatsing van een opslaginstallatie voor afgewerkte olie van in totaal 256 m³. Op deze aanvraag heeft het bestuurscollege niet beslist. Op 9 december 2022 heeft Selibon een veranderingsvergunning aangevraagd. Deze wijziging betreft een uitbreiding van de inrichting met tanks voor de opslag van afgewerkte olie (465 m³), een depot voor klein chemisch afval, een glas-crusher, een slob faciliteit en een destillatie-installatie. Op deze aanvraag heeft het bestuurscollege niet beslist.

5.4 In 2023 hebben inspecteurs van de Directie Toezicht en Handhaving (DTH) bij een aantal inspecties overtredingen van de voorschriften van de oprichtingsvergunning geconstateerd. Het bestuurscollege heeft op 4 december 2023 en op 29 augustus 2024 voornemens tot het opleggen van een last onder dwangsom respectievelijk bestuursdwang verstuurd aan Selibon. Het bestuurscollege heeft naar aanleiding van deze voornemens geen definitieve lasten onder dwangsom opgelegd.

5.5 Op 28 maart 2024 zijn er verschillende branden ontstaan op de stortplaats.

Op 10 mei 2024 is opnieuw brand uitgebroken op de stortplaats. Deze brand heeft meerdere dagen gewoed. Woningen zijn ontruimd en omwonenden zijn in een hotel ondergebracht.

5.6 Van 28 mei tot en met 1 juni 2024 heeft de ILT in het kader van interbestuurlijk toezicht een inspectie uitgevoerd op de locatie Lagun bij de stortplaats en het afvalcentrum. De bevindingen van deze inspectie zijn neergelegd in een rapport van 22 juli 2024.

5.7 Van 27 tot en met 30 augustus 2024 heeft de ILT een extra inspectie uitgevoerd. De bevindingen van deze inspectie zijn neergelegd in het rapport van 21 oktober 2024. Onder "Conclusies" staat vermeld:

Het inspectieteam is van mening dat de situatie bij Selibon op de locatie Lagun zorgwekkend, complex en urgent is.

Selibon beschikt over een Hindervergunning van 19 december 2018 waarmee slechts een beperkt deel van de activiteiten is vergund. De stortplaats, de tanks voor de opslag van afgewerkte olie, het depot voor klein chemisch afval, de glas crusher, de slob-faciliteit en de destillatie-installatie zijn niet vergund. Het OLB onderneemt geen gerichte acties om alle activiteiten op deze locatie vergund te krijgen.

Op 22 mei 2023, ruim vier jaar na afgifte van de vergunning, is door OLB een opleveringsinspectie uitgevoerd. Toezicht en handhaving worden niet gestructureerd en niet conform het eigen beleid uitgevoerd. Het ontbreken van een dekkende vergunning bemoeilijkt het toezicht in ernstige mate.

Er is op deze locaties sprake van risico's voor het milieu (lucht, bodem, grondwater en brand) die wekelijks toenemen. Uit een recente wetenschappelijke studie blijkt dat het zeewater en het sediment in baai Lagun nabij Selibon ernstig verontreinigd zijn, onder andere met zware metalen. Experts geven aan dat het aannemelijk is dat er eveneens sprake is van risico's voor natuur en volksgezondheid.

Onder "Corrigeren tekortkomingen" staat vermeld:

Het OLB dient in overleg te treden met Selibon om te komen tot een aanvraag voor een adequate vergunning Wet vrom BES.

Het OLB dient toezicht en handhaving gestructureerd uit te voeren conform de Wet vrom BES en het toezichts- en handhavingsbeleid. Bij overtredingen dient conform dit beleid te worden opgetreden.

Het OLB dient de meest urgente risicos aan te (laten) pakken. Hiervoor zijn overtredingen vastgesteld. Dit betreft allereerst de opslag van biomedisch afval in zeecontainers en het niet kunnen verbranden van de kadavers uit het slachthuis. Daarnaast betreft het de opslag van afgewerkte olie, de opslag van asbesthoudend materiaal, het beheersbaar krijgen van de verschillende branden op de afvalstort en het omheinen van het terrein.

5.8 Bij brief van 21 oktober 2024 heeft de ILT het rapport van 21 oktober 2024 aan de rijksvertegenwoordiger toegestuurd.

5.9 Bij brief van 23 oktober 2024 heeft de rijksvertegenwoordiger het rapport van de ILT van 21 oktober 2024 aan de gezaghebber gestuurd. De rijksvertegenwoordiger schrijft in deze brief onder meer:

Voor Europees Nederland is een algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing vastgesteld(1). Dit beleidskader is een uitwerking van de Wet Revitalisering Generiek Toezicht. Deze wet is echter niet van toepassing op Caribisch Nederland(2). Het algemeen beleidskader is dan ook niet één op één van toepassing op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In het kader van rechtszekerheid heb ik daarom besloten een beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba vast te stellen. Dit beleidskader heb ik u separaat toegestuurd. In het beleidskader zult u zien dat ik heb besloten om hoofdstuk 1 (beleidsuitgangspunten) en hoofdstuk 5 (interventieladder) van het algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing van toepassing te verklaren voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Ik zal de interventieladder dan ook als leidraad gebruiken voor de voorliggende casus Selibon Lagun. Met het verschijnen van het ILT rapport bevindt het proces zich aan het einde van fase 2 van de interventieladder en dien ik een besluit te nemen over de vraag of er al dan geen sprake is van taakverwaarlozing en of daarmee fase 3 van de interventieladder dient in te gaan.

()

Op basis van de bevindingen van de ILT constateer ik dat er mogelijk sprake is van taakverwaarlozing door het Bestuurscollege van het OLB met betrekking tot de door ILT benoemde tekortkoming en afwijkingen. Voor mij als bestuurlijk toezichthouder bestaat er in lijn met het beleidskader een beginselplicht om een besluit tot indeplaatsstelling te nemen indien ook ik tot de conclusie kom dat er sprake is van taakverwaarlozing. Uitgangspunt van het beleidskader is echter ook dat een besluit tot indeplaatsstelling niet wordt genomen zonder dat het bevoegde bestuursorgaan, in dit geval het Bestuurscollege van het OLB, eerst in de gelegenheid wordt gesteld zelf in de zaak te voorzien. De interventieladder zoals benoemd in het beleidskader beschrijft hiervoor het proces.

()

Ik wil u, in lijn met het beleidskader en de interventieladder, eerst in de gelegenheid stellen om te reageren op de conclusies uit het rapport van ILT. ()

5.10 Bij brief van 1 november 2024 reageert het bestuurscollege op de brief van de rijksvertegenwoordiger. Het bestuurscollege schrijft onder andere dat de conclusies van het ILT-rapport dat de situatie bij Lagun zorgwekkend, urgent en complex is worden gedeeld. Het bestuurscollege schrijft ook dat het welwillend en vastbesloten is om deze situatie binnen haar bestuurstermijn structureel te verbeteren en een duurzaam afvalbeheer en -verwerking op Bonaire mogelijk te maken. Het bestuurscollege licht vervolgens zijn korte-, middellange- en langetermijnstrategie toe.

5.11 Op 5 november 2024 is er opnieuw brand bij Selibon Lagun. Als gevolg van de rookontwikkeling zijn opnieuw mensen in de omgeving geëvacueerd.

5.12 Bij brief van 13 november 2024 legt het bestuurscollege Selibon een last onder bestuursdwang op. Het bestuurscollege heeft Selibon gelast een deel van de geconstateerde overtredingen ongedaan te maken. Selibon is gelast de transportfaciliteiten en handelingen met asbest(houdend) materiaal

zodanig te laten zijn dat beschadiging van het verpakkingsmateriaal is uitgesloten. Verder is Selibon gelast om de minerale afvalstoffen (afgewerkte olie) op te slaan in afsluitbare emballages in een lekbak, geplaatst in een afsluitbare (zee)container of gebouw. De IBC-tanks moeten volgens de last in een afsluitbare ruimte of gebouw worden geplaatst, waarbij de aanwezige betonnen lekbakken als gebouw worden aangemerkt.

- 5.13 Bij brief van 13 november 2024 stuurt de rijksvertegenwoordiger een voornemen tot indeplaatsstelling. De rijksvertegenwoordiger schrijft daarin onder meer dat sprake is van taakverwaarlozing op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving doordat het bestuurscollege niet handhavend optreedt tegen het ontbreken van een dekkende vergunning en door niet, te laat of niet conform eigen beleid handhavend op te treden tegen de overtredingen. Verder schrijft de rijksvertegenwoordiger dat de maatregelen die het bestuurscollege heeft ondernomen of van plan is te ondernemen zoals beschreven in de brief van 1 november 2024 urgentie missen en onvoldoende concreet zijn. Onder het kopje "Spoedeisend belang" schrijft de rijksvertegenwoordiger:

"De ILT concludeerde reeds in haar rapport dat er sprake was van een zorgwekkende, complexe en urgente situatie bij Selibon Lagun. U heeft dit in uw reactie ook erkend. Op 5 november 2024 is er daarbovenop opnieuw een brand geweest op de locatie van Selibon Lagun waarbij een enorme rookontwikkeling plaatsvond, vele mensen geëvacueerd moesten worden en waarbij ternauwernood door het adequate optreden van de brandweer voorkomen kon worden dat de aldaar aanwezige olieopslagtanks in brand zouden raken of zouden ontploffen. De rookontwikkeling zorgde ook voor de dagen erna voor acute gezondheidsproblemen bij meerder omwonenden en een penetrante geur en overlast op diverse plekken op het eiland. De maatschappelijke onrust en zorgen waren groot en hebben geleid tot een spoedvergadering van de eilandsraad. De emoties en zorgen van niet alleen de omwonenden verenigd in Asosashon Pro Lagun maar van de gehele gemeenschap zijn buitengewoon groot en de bevolking voelt zich nauwelijks gehoord. Men maakt zich zorgen over natuur, mens en dier, het milieu, de gezondheid maar ook over de economische gevolgen als niet doortastend en adequaat wordt ingegrepen. Dit maakt dat de urgentie verder is toegenomen en alles in overweging nemend er nu niet alleen sprake is van een urgente situatie maar dat de situatie nu ook spoedeisend is geworden."

- 5.14 De door het bestuurscollege tegen het voornemen tot indeplaatsstelling ingediende zienswijze heeft de rijksvertegenwoordiger niet op andere gedachten gebracht. Vervolgens heeft hij op 15 november 2024 de beschikking tot indeplaatsstelling genomen.
- 5.15 Na de indeplaatsstelling op 15 november 2024 heeft de rijksvertegenwoordiger blijkens zijn brief aan het bestuurscollege van 27 december 2024 het volgende gedaan:
- intrekken van de door het bestuurscollege op 13 november 2024 opgelegde onvolledige last onder bestuursdwang;
 - opleggen definitieve last onder dwangsom bij beschikking van 3 december 2024 voor overtreding van voorschriften van de oprichtingsvergunning;
 - vergunningsaanvraag van 9 december 2022 overgenomen;
 - vaststellen plan van aanpak ter uitvoering van de last onder bestuursdwang als het gaat om de toegang en omheining van het terrein van het afvalcentrum, de verwerking van het slachtafval, de opslag van biomedisch afval en de opslag van asbesthoudend materiaal;
 - afgeven gedoogverklaring voor het begraven van kadavers.

- 5.16 In de brief van 27 december 2024 aan het bestuurscollege schrijft de rijksvertegenwoordiger onder punt 6:

"Aanvullend op mijn besluit tot indeplaatsstelling zoals toegelicht in deze brief ben ik voornemens om met betrekking tot de onvergunde stortplaats het interbestuurlijk toezicht te vervolgen conform het beleidskader taakverwaarlozing artikel 231 Wol BES. Hiertoe zal ik conform fase 2 van de

interventieladder informatie bij uw Bestuurscollege opvragen. Ik zal u hierover in een separate brief informeren."

Waarom heeft de rijksvertegenwoordiger beslist tot indeplaatsstelling?

- 6.1 De rijksvertegenwoordiger heeft aan de indeplaatsstelling ten grondslag gelegd dat sprake is van taakverwaarlozing door het bestuurscollege op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving bij Selibon Lagun. Het bestuurscollege heeft namelijk (1) niet handhavend opgetreden tegen het inwerking zijn van de stortplaats en een deel van het afvalcentrum zonder vergunning, (2) niet handhavend opgetreden tegen overtreding van de vergunningvoorschriften voor onder andere de opslag van asbesthoudend afval en biomedisch afval en (3) niet beslist op de vergunningsaanvraag van 9 december 2022.
- 6.2 Ook na de twee rapporten van de ILT heeft het bestuurscollege niet voldoende ingegrepen en de reactie van het bestuurscollege van 1 november 2024 op het rapport van de ILT van 21 oktober 2024 was onvoldoende concreet.
- 6.3 De situatie bij Selibon Lagun was al spoedeisend en met de branden van 5 november 2024 deed zich situatie voor als bedoeld in artikel 231, tweede lid, van de Wol BES. De rijksvertegenwoordiger kon ingrijpen zonder een termijn te stellen aan het bestuurscollege om alsnog de gevorderde beslissingen te nemen.

Wat vindt het Gerecht?

- 7.1 Artikel 231, eerste lid, van de Wol BES bepaalt dat wanneer het bestuurscollege of de gezaghebber bij of krachtens een andere dan deze wet of de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba gevorderde beslissingen niet of niet naar behoren neemt, de Rijksvertegenwoordiger daarin voorziet namens het bestuurscollege of de gezaghebber en ten laste van het openbaar lichaam.
 - 7.2 Artikel 231, tweede lid, van de Wol BES bepaalt dat spoedeisende gevallen uitgezonderd, het eerste lid geen toepassing vindt dan nadat het bestuurscollege, onderscheidenlijk de gezaghebber in de gelegenheid is gesteld binnen een door de Rijksvertegenwoordiger gestelde termijn alsnog de bij of krachtens een andere dan deze wet of de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba gevorderde beslissingen te nemen.
 - 7.3 Het Gerecht zal hierna eerst ingaan op de in het eerste lid bedoelde situatie: is sprake van taakverwaarlozing? Vervolgens zal het Gerecht ingaan op de vraag of sprake is van een spoedeisend geval als bedoeld in artikel 231, tweede lid, van de Wol BES.
8. Het Gerecht is van oordeel dat sprake is van taakverwaarlozing. Het Gerecht motiveert dat als volgt.
- 8.1 Tussen partijen is niet in geschil dat het bestuurscollege niet handhavend heeft opgetreden tegen het zonder vergunning in werking zijn van de stortplaats en een deel van het afvalcentrum. Zo zijn behalve de stortplaats ook de tanks voor de opslag van afgewerkte olie, het klein chemisch afvaldepot, de glascrusher, de slobfaciliteit en de destillatie-installatie niet vergund. Verder is tussen partijen niet in geschil dat Selibon de vergunningvoorschriften van het wel vergunde deel van het afvalcentrum overtreedt en dat het bestuurscollege met de last onder bestuursdwang van 13 november 2024 slechts gedeeltelijk tegen die overtredingen is opgetreden. Zo is onder andere niet gehandhaafd op het niet volgens de vergunningvoorschriften opslaan van asbesthoudend materiaal en biomedisch afval. Ook is niet handhavend opgetreden tegen het niet volgens de voorschriften begraven van slachtafval en het niet plaatsen van een hekwerk. Het is voor het Gerecht zonneklaar dat hier sprake is van

overtredingen en dat er geen enkele reden voor het bestuurscollege was en is om daartegen niet handhavend op te treden. Ter zitting heeft het bestuurscollege toegelicht dat het heeft ingezet op intensief toezicht door een programmamanager afval die met wekelijkse gesprekken met Selibon getracht heeft de overtredingen te beëindigen. Verder heeft het bestuurscollege toegelicht dat de middelen van Selibon beperkt zijn. Het bestuurscollege wil wel middelen ter beschikking stellen, maar doet dat pas als Selibon inzage geeft over haar financiën. Selibon heeft ondanks verzoeken daartoe van het bestuurscollege dat nog niet gedaan. Het Gerecht heeft begrip voor de initiële aanpak van het bestuurscollege om met de programmamanager afval resultaten te bereiken. Maar het bestuurscollege had na het uitblijven van resultaten moeten overgaan tot bestuurlijke handhaving. Voor het opleggen van een last onder bestuursdwang, wat het bestuurscollege uiteindelijk ook heeft gedaan maar onvolledig, is inzicht in de financiën van Selibon niet nodig. Bij eventueel verhaal van de kosten van de feitelijke uitvoering van bestuursdwang zou de financiële positie van Selibon mogelijk onderwerp van gesprek kunnen worden, maar dan waren in ieder geval wel de maatregelen getroffen die voor de bescherming van mens, natuur en milieu noodzakelijk zijn.

8.2 Op het gebied van handhaving was dus sprake van taakverwaarlozing. Dat geldt ook voor de vergunningverlening.

8.3 Tussen partijen is niet in geschil dat het bestuurscollege niet heeft beslist op de vergunningsaanvraag van 9 december 2022. Ook op dit punt heeft het bestuurscollege een beslissing die het zou moeten nemen niet genomen. Het bestuurscollege heeft naar het oordeel van het Gerecht geen afdoende verklaring gegeven voor het niet beslissen. De opdracht van het bestuurscollege aan de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OMWB) om de vergunningsaanvraag te behandelen, heeft niet tot resultaat geleid. Het bestuurscollege heeft ter zitting toegelicht dat het zelf de samenwerking met de OMWB in december 2023 heeft stopgezet. Voor het Gerecht is niet duidelijk geworden waarom er toen niet al een beslissing op de vergunningsaanvraag lag. Het bestuurscollege heeft toegelicht dat er ondertussen gewerkt werd aan een structurele oplossing, bijvoorbeeld door de vergunning-, toezicht- en handhaving keten in Bonaire net als in Nederland in te richten en dat een beslissing op een vergunningaanvraag als deze ook in Nederland veel tijd kost. Naar het oordeel van het Gerecht had het bestuurscollege ondanks de door hem genoemde omstandigheden, die overigens ook onvoldoende concreet zijn gemaakt, voortvarender kunnen en moeten beslissen op de vergunningaanvraag. Door middel van vergunningverlening inclusief adequate voorschriften had het bestuurscollege meer mogelijkheden gehad om gericht toezicht te houden op de gang van zaken bij Selibon Lagun. Het behoeft geen betoog dat met toezicht op de opslag en verwerking van afval een groot maatschappelijk en algemeen belang is gediend.

9. Nu het bestuurscollege de onder 8.1 tot en met 8.3 bedoelde beslissingen niet of niet naar behoren nam, was de Rijksvertegenwoordiger bevoegd en in beginsel gehouden daarin te voorzien namens het bestuurscollege ten laste van het openbaar lichaam. De beroepsgronden van het bestuurscollege zijn vooral gericht tegen het oordeel van de rijksvertegenwoordiger dat sprake is van een spoedeisend geval als bedoeld in lid 2 van artikel 231, tweede lid, van de Wol BES. In de kern voert het bestuurscollege aan dat de rijksvertegenwoordiger de door hem van toepassing verklaarde interventieladder ten onrechte niet heeft gevolgd. Er was geen reden om vanuit fase 3 over te stappen naar de volgende fases. In ieder geval had de rijksvertegenwoordiger het bestuurscollege nog een termijn moeten stellen om de gevraagde maatregelen zelf te nemen. Het Gerecht oordeelt hierover als volgt.

9.1 De rijksvertegenwoordiger heeft in zijn brief van 23 oktober 2024 aan het bestuurscollege geschreven dat hij de in hoofdstuk 5 van het algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing genoemde interventieladder als leidraad zal gebruiken voor de casus Selibon Lagun. In de inleiding van hoofdstuk 5 staat:

"() Een juridische interventie kan daarmee niet los worden gezien van het bestuurlijk traject dat hieraan vooraf gaat. Het bestuurlijk traject wordt omschreven als een interventieladder die

verschillende fasen kent. De beschrijving van het bestuurlijk traject in de vorm van een interventieladder ziet met name op de bij taakverwaarlozing te nemen stappen. De interventieladder is niet dwingend. Een toezichthouder beslist zelf in welk tempo de treden worden doorlopen. In spoedeisende situaties bijvoorbeeld wanneer onomkeerbare situaties dreigen te ontstaan staat het de toezichthouder vrij om direct over te gaan tot een juridische interventie in de vorm van een besluit tot indeplaatsstelling.”

De interventieladder kent zes fasen: (1) signaleren, (2) informatie opvragen en valideren, (3) actief toezicht, (4) vooraankondiging van juridische interventie, (5) besluit tot indeplaatsstelling met laatste termijn om alsnog zelf te voorzien, (6) sanctie indeplaatsstelling.

- 9.2 Bij fase 5 staat in het beleidskader vermeld dat het besluit tot indeplaatsstelling wordt geformuleerd als een last: wanneer de onder toezicht gestelde niet binnen de gestelde termijn (de begunstigingstermijn) de voorgeschreven maatregelen heeft genomen, zal de toezichthouder die maatregelen nemen op kosten van de betrokken provincie of gemeente. Verder staat bij fase 5 vermeld dat een besluit tot indeplaatsstelling in ieder geval bevat de termijn waarbinnen de onder toezicht gestelde de kans heeft zelf zijn taak uit te voeren en welke handelingen in die termijn moeten zijn verricht om feitelijke indeplaatsstelling te voorkomen.
- 9.3 Het Gerecht volgt het bestuurscollege niet in zijn standpunt dat er geen reden was om over te stappen van fase 3 naar de volgende fasen. Gelet op wat het Gerecht onder 8.1 tot en met 8.3 heeft overwogen, kon de rijksvertegenwoordiger overgaan tot een vooraankondiging en vervolgens een juridische interventie. De indeplaatsstelling voldoet echter niet aan de eisen die het beleidskader daaraan stelt. Het besluit tot indeplaatsstelling vermeldt namelijk niet een termijn waarbinnen het bestuurscollege de kans heeft zelf zijn taak uit te voeren en welke handelingen in die termijn moeten zijn verricht om feitelijke indeplaatsstelling te voorkomen.
- 9.4 Volgens de rijksvertegenwoordiger was sprake van een spoedeisend geval als bedoeld in artikel 231, tweede lid, van de Wol BES. Daarom hoefde hij het bestuurscollege niet alsnog een termijn te stellen de gevorderde beslissingen te nemen. De brand van 5 november 2024 was dusdanig heftig dat ingrijpen nu echt noodzakelijk was. De rijksvertegenwoordiger achtte het nogmaals stellen van een termijn niet zinvol. De rijksvertegenwoordiger had geen enkel vertrouwen dat het bestuurscollege nu wel zou handelen, gelet op het stilzitten van het bestuurscollege tot dan toe in combinatie met de niet concrete reactie van het bestuurscollege in de brief van 1 november 2024 op het alarmerende rapport van de ILT van 21 oktober 2024.
- 9.5 Het Gerecht volgt de rijksvertegenwoordiger hierin niet. Het is invoelbaar dat de voorgeschiedenis in combinatie met de reactie van het bestuurscollege van 1 november 2024 en de brand van 5 november 2024 bij de rijksvertegenwoordiger leidde tot de gevoelde noodzaak om direct in te grijpen. Maar het Gerecht ziet niet in waarom de rijksvertegenwoordiger in het besluit tot indeplaatsstelling niet heeft kunnen opnemen dat het bestuurscollege concreet de onder 5.15 van deze uitspraak genoemde handelingen moest verrichten binnen een door de rijksvertegenwoordiger te stellen (zeer korte) termijn. Immers, gelet op de brief van de rijksvertegenwoordiger van 27 december 2024 aan het bestuurscollege, had de rijksvertegenwoordiger ook zelf nog een (korte) termijn nodig om die handelingen te verrichten.

Conclusie en gevolgen

10. Het beroep van het bestuurscollege tegen de indeplaatsstelling is gegrond. De rijksvertegenwoordiger had - in lijn met de door hem zelf van toepassing verklaarde bestuurlijke interventieladder - in het besluit tot indeplaatsstelling het bestuurscollege een laatste termijn moeten stellen om alsnog zelf de door de

rijksvertegenwoordiger voorgeschreven maatregelen te treffen.

11. Omdat het beroep gegrond is, zal het Gerecht het besluit tot indeplaatsstelling wegens strijd met artikel 231, tweede lid, van de Wol BES vernietigen. De consequentie daarvan is niet dat de door de rijksvertegenwoordiger ingetrokken en opgelegde lasten onder bestuursdwang zoals vermeld onder 5.14 van deze uitspraak hun werking verliezen. Die lasten zijn op grond van artikel 141 van de Wol BES immers namens het bestuurscollege opgelegd. Ook alle inmiddels feitelijk gerealiseerde maatregelen uit het in het verweerschrift genoemde plan van aanpak en waarvan ter zitting een toelichting op de stand van zaken is gegeven hoeven niet ongedaan gemaakt te worden. Integendeel, die maatregelen zijn wenselijk en noodzakelijk. Het Gerecht gaat ervan uit dat het bestuurscollege die maatregelen voor zover nog niet gerealiseerd op korte termijn alsnog zal realiseren zoals ter zitting door het bestuurscollege ook is aangegeven.

12. Verder gaat het Gerecht ervan uit dat de rijksvertegenwoordiger en het bestuurscollege hun overleg op constructieve wijze blijven voortzetten. Samenwerking en bundeling van kennis en middelen is noodzakelijk om de problematiek rondom de afvalverwerking bij Selibon Lagun het hoofd te bieden. Het gesprek over Selibon Lagun tussen partijen is nog verre van voltooid. Zo heeft de rijksvertegenwoordiger in zijn brief van 27 december 2024 aangekondigd het interbestuurlijk toezicht over de niet-vergunde stortplaats te vervolgen. Ter zitting heeft het Gerecht geconstateerd dat er verschillende meningen zijn over welk overleg met wie wanneer plaatsvindt en over de vraag in hoeverre ook de personen "op de werkvloer" zijn aangehaakt. Het Gerecht gaat ervan uit dat de rijksvertegenwoordiger en het bestuurscollege zich zullen inspannen om te zorgen dat de juiste mensen worden geïnformeerd over wat er inmiddels is gebeurd en wat er nog moet gebeuren op het terrein van Selibon Lagun. Uiteindelijk zijn de inwoners van Bonaire niet gebaat bij een juridische discussie over een indeplaatsstelling, maar bij een korte én lange termijnoplossing voor de problematiek rondom de afvalverwerking bij Selibon Lagun.

13. Omdat het beroep gegrond is, moet de rijksvertegenwoordiger het door het bestuurscollege betaalde griffierecht van USD 84,- aan het bestuurscollege vergoeden. Het bestuurscollege krijgt ook een vergoeding voor zijn proceskosten. Omdat de gemachtigde van het bestuurscollege het verzoek om voorlopige voorziening heeft ingediend dat tevens wordt aangemerkt als beroepschrift en aan de zitting heeft deelgenomen (1 punt voor het beroepschrift, 1 punt voor de zitting, waarde per punt USD 391,-) bedragen die proceskosten USD 782,-.

14. Nu met deze uitspraak op het beroep is beslist, is er geen aanleiding meer om een voorlopige voorziening te treffen. Het Gerecht wijst het verzoek van het bestuurscollege daarom af.

Beslissing

Het Gerecht:

- verklaart het beroep van het bestuurscollege gegrond;
- vernietigt de beschikking tot indeplaatsstelling van 15 november 2024;
- veroordeelt de rijksvertegenwoordiger tot betaling aan het bestuurscollege van zijn proceskosten tot een bedrag van USD 782,-;
- bepaalt dat de rijksvertegenwoordiger het door het bestuurscollege betaalde griffierecht van USD 84,- aan hem vergoedt;
- wijst af het verzoek om voorlopige voorziening.

Aldus vastgesteld door mr. drs. S. Lanshage, rechter, en in het openbaar uitgesproken op 21 februari 2025, in tegenwoordigheid van mr. H. van der Schaft, griffier.

Informatie over hoger beroep

Tegen deze uitspraak, voor zover die ziet op het beroep, kunnen alle partijen hoger beroep instellen bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie.

Het hoger beroepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden.

Het hoger beroep moet worden ingediend bij het Gerecht dat de uitspraak heeft gedaan.

De indiener van het hoger beroep moet in ieder geval:

- het hoger beroepschrift indienen in tweevoud;
- een afschrift van deze uitspraak bijvoegen;
- vermelden waarom hij het niet eens is met de uitspraak (hoger beroepsgronden).

Partijen kunnen gebruik maken van de mogelijkheid om binnen de gegeven hoger beroepstermijn te volstaan met een pro-forma hoger beroepschrift. Dit betekent dat de hoger beroepsgronden op een later moment kunnen worden ingediend.

Voor het instellen van hoger beroep is griffierecht verschuldigd.