

Behandelend secretaris

Postadres Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl

Datum
21 februari 2025

Ons kenmerk
RB-2024-152

Uw kenmerk

Bijlagen
Verslag hoorzitting

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland

Onderwerp

Advies bezwarencommissie inzake het bezwaarschrift van P.M.
Dijkshoorn namens Van Woerden Recycling B.V.

Geachte college,

Hierbij doet de bezwarencommissie u toekomen haar advies over het door
 namens Van Woerden Recycling B.V. (hierna: bezwaarde) ingediende
bezwaarschrift van 22 november 2024, tegen uw besluit van 7 november 2024, kenmerk
ODH1196835, tot het opleggen van een last onder dwangsom.

Beoordeling ontvankelijkheid

Het bezwaarschrift is ingediend binnen de wettelijke termijn van zes weken en is dus op
tijd ingediend. Het belang van bezwaarde is rechtstreeks bij het besluit betrokken, zodat
bezwaarde belanghebbende is. Bovendien is het bezwaarschrift gemotiveerd en voldoet
het aan de verdere eisen van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de
Awb). Het bezwaarschrift is daarmee ontvankelijk.

Voorgeschiedenis en bestreden besluit

Bezwaarde drijft een inrichting voor het bewerken en op- en overslaan van afvalstoffen
aan de Nieuwe Hoefweg 4 te Zoetermeer (hierna: de locatie).

Voor de inrichting is op 10 april 2008 een oprichtingsvergunning verleend op grond van
de Wet milieubeheer. De verleende vergunning wordt sinds 1 januari 2024 aangemerkt
als een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit die is aangewezen in
het Besluit activiteiten milieuomgeving.

Tijdens een administratieve controle op 25 september 2023 heeft een toezichthouder
van de provincie Zuid-Holland vastgesteld dat diverse (afval)stoffen die worden
afgevoerd vanaf de locatie niet met een weegvoorziening op de locatie worden
uitgewogen en geregistreerd en dat aldus de milieuwetgeving wordt overtreden.

Bezoekadres
Zuid-Hollandplein 1
2596 AW Den Haag

Tram 9. Vanaf station
Den Haag CS is het tien
minuten lopen. De
parkeerruimte voor
auto's is beperkt.



Bij brief van 6 november 2023 heeft uw college bezwaarde gewaarschuwd dat zij de op 25 september 2023 geconstateerde overtreding moet beëindigen.

Bij e-mail van 28 augustus 2024 heeft uw college bezwaarde meegedeeld dat “Gebleken is dat nog steeds niet op de locatie wordt gewogen”.

Op 10 oktober 2024 heeft uw college bezwaarde op de hoogte gesteld van zijn voornemen om haar een last onder dwangsom op te leggen wegens de geconstateerde overtredingen en haar in de gelegenheid gesteld een zienswijze naar voren te brengen.

Op 19 oktober 2024 heeft bezwaarde een zienswijze naar voren gebracht.

Bij besluit van 7 november 2024 heeft uw college bezwaarde onder oplegging van een dwangsom gelast om vóór 3 maart 2025 te voldoen aan de voorschriften 2.1.2 en 2.1.5 van de vergunning van 10 april 2008, in samenhang gezien met artikel 5.5, eerste lid, aanhef en onder d, van de Omgevingswet. Vermeld is dat bezwaarde hieraan kan voldoen door alle (afval)stoffen die vanaf de locatie worden afgevoerd door middel van de weegvoorziening op de locatie uit te wegen en te registreren en hiervan een volledige en juiste registratie te voeren. Per keer dat wordt geconstateerd dat niet wordt voldaan aan de last moet bezwaarde een dwangsom betalen van € 15.000,-. Per maand kan bezwaarde één dwangsom verbeuren. Het maximumbedrag dat aan dwangsommen kan worden verbeurd is € 45.000,- aldus het besluit.

Op 22 november 2024 heeft bezwaarde een bezwaarschrift ingediend tegen het besluit van 7 november 2024 (hierna: het bestreden besluit).

Mondelinge behandeling

Partijen zijn in de gelegenheid gesteld hun standpunt op de hoorzitting van 30 januari 2025 mondeling toe te lichten en hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Het verslag van de hoorzitting is bij dit advies gevoegd.

Juridisch kader

Omgevingswet

5.5, eerste lid, aanhef en onder d:

Het is verboden te handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit.

Vergunningvoorschriften

2.1.2

In de inrichting moet eveneens een registratiesysteem aanwezig zijn, waarin van alle afgevoerde (afval)stoffen die bij de be- of verwerking zijn ontstaan het volgende moet worden vermeld:

- a. de datum van afvoer;

- b. de afgevoerde hoeveelheid (kg);
- c. de afvoerbestemming;
- d. de naam en het adres van de afnemer;
- e. de gebruikelijke benaming van de (afval)stoffen;
- f. de Euralcode (indien van toepassing);
- g. het afvalstroomnummer (indien van toepassing).

2.1.5

Ten behoeve van de registratie als bedoeld in dit hoofdstuk dient een registratiepost aanwezig te zijn. De hoeveelheden die op grond van dit hoofdstuk moeten worden geregistreerd dienen te worden bepaald door middel van een op de inrichting aanwezige gecertificeerde weegvoorziening. De weegvoorziening(en) waarvan gebruik wordt gemaakt moet(en) overeenkomstig de daarvoor geldende voorschriften van het Nederlands Meetinstituut zijn geijkt. Op aanvraag dienen geldige certificaten van weegvoorziening(en) aan het bevoegd gezag ter inzage te worden gegeven.

Awb

Artikel 3:46

Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering.

Artikel 5:32b

- 1 Het bestuursorgaan stelt de dwangsom vast hetzij op een bedrag ineens, hetzij op een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd, dan wel per overtreding van de last.
- 2 Het bestuursorgaan stelt tevens een bedrag vast waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd.
- 3 De bedragen staan in redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom.

Bezwaren

Bezwaarde heeft gesteld dat uw college niet bevoegd is om handhavend jegens haar op te treden. Daartoe heeft zij aangevoerd dat zij vergunningvoorschriften 2.1.2 en 2.1.5 niet heeft overtreden. Voorschrift 2.1.2 bepaalt niet dat alle registratie via de eigen weegbrug moet worden gedaan. Het bepaalt dat van alle afgevoerde afvalstoffen een goede registratie van de wegingen aanwezig moet zijn. De (afval)stoffen die niet in haar weegbrugadministratie staan, zijn op een weegbrug elders gewogen en zijn dus wel geregistreerd. Daarnaast worden de wegingen ook geregistreerd bij het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen (hierna: het LMA), aldus bezwaarde.

Bezwaarde heeft verder gesteld dat de opgelegde dwangsom van € 15.000,- een exorbitant hoog bedrag is dat in geen enkele verhouding staat tot de vermeende overtreding. Daartoe heeft zij aangevoerd dat met de overtreding geen enkel winstbejag is gemoeid. Bovendien is geen rekening gehouden met de kwalificaties en sancties, zoals weergegeven in de Leidraad handhavingssacties en begunstigingstermijnen van

Kenniscentrum InfoMil van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, aldus bezwaarde.

Beoordeling bezwaren

De bezwarencommissie overweegt dat bezwaarde terecht heeft gesteld dat uit vergunningvoorschrift 2.1.2 niet volgt dat alle registratie via de eigen weegbrug moet worden gedaan. Dit voorschrift ziet op een registratiesysteem waarin alle afgevoerde (afval) stoffen die bij de be- of verwerking zijn ontstaan, moeten worden geregistreerd. Uit vergunningvoorschrift 2.1.5 volgt evenwel dat de hoeveelheden van deze afgevoerde stoffen moeten worden bepaald door middel van een op de inrichting aanwezige weegvoorziening.

Bezwaarde heeft niet bestreden dat niet alle hoeveelheden afgevoerde (afval)stoffen die bij de be- of verwerking zijn ontstaan, zijn bepaald door middel van de op haar inrichting aanwezige weegvoorziening. Door niet al deze hoeveelheden te bepalen door middel van deze weegvoorziening, heeft bezwaarde gehandeld in strijd met artikel 5.5, eerste lid, aanhef en onder d, van de Omgevingswet, gelezen in verbinding met de vergunningvoorschriften 2.1.2 en 2.1.5. Volgens de bezwarencommissie was uw college daarom bevoegd om handhavend op te treden jegens bezwaarde.

Over de hoogte van de dwangsom overweegt de bezwarencommissie dat uw college in het verweerschrift heeft vermeld dat het de door bezwaarde genoemde Leidraad niet als beleid hanteert. Het Algemeen Bestuur van de Omgevingsdienst Haaglanden heeft namelijk op 24 november 2021 het Protocol dwangsombedragen en -termijnen ODH (hierna: het Protocol) vastgesteld, aldus uw college.

In het bestreden besluit staat onder het kopje “Hoogte dwangsom” het volgende: “Door oplegging van de last onder dwangsom willen wij ervoor zorgen dat u de overtreding blijvend beëindigt. De dwangsom dient daarbij als financiële prikkel. De hoogte van de dwangsom staat naar onze mening in redelijke verhouding tot de zwaarte van de geschonden belangen en tot de beoogde werking van de dwangsom. Daarbij nemen wij in aanmerking dat in de tweede zin van voorschrift 2.1.5 van de omgevingsvergunning als vereiste is opgenomen dat de geregistreeerde hoeveelheden dienen te worden bepaald door middel van een op de inrichting aanwezige gecertificeerde weegvoorziening.”

De bezwarencommissie overweegt dat in het bestreden besluit terecht staat dat een dwangsom als een prikkel dient. Zie in dit verband bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 15 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:106, waarin is overwogen dat van de dwangsom een zodanige prikkel moet uitgaan, dat de opgelegde last wordt uitgevoerd zonder dat een dwangsom wordt verbeurd. In deze uitspraak is voorts overwogen dat op grond van artikel 5:32b, derde lid, van de Awb het bedrag in redelijke verhouding dient te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom. Volgens het bestreden besluit is hieraan voldaan, maar waarom dit het geval is, is niet gemotiveerd. Naar het oordeel van de bezwarencommissie berust het

bestreden besluit daarom wat betreft de hoogte van de dwangsom in strijd met artikel 3:46 van de Awb niet op een deugdelijke motivering.

Uw college heeft in het verweerschrift en ter hoorzitting toegelicht dat het belang dat al het door bezwaarde afgevoerde afval wordt gewogen door een weegvoorziening die aanwezig is op de locatie erin is gelegen een betrouwbaar inzicht in de in- en uitgaande afvalstromen te verkrijgen en in het kunnen opstellen van een massabalans. Eventuele verschillen tussen in- en uitweegregistraties moeten kunnen worden verklaard, aldus uw college. Voorts staat in het verweerschrift dat als de dwangsom lager zou zijn dan de kosten die bezwaarde moet maken om herhaling van de overtreding te voorkomen, de dwangsom niet effectief is. Een dwangsombedrag per geconstateerde overtreding van € 15.000,- in combinatie met een submaximum per maand van € 15.000,- is afgezet tegen de omzet die bezwaarde maakt niet onredelijk, zo staat in het verweerschrift.

Uw college heeft evenwel niet vermeld hoe hoog deze omzet is. Het is daarom onbekend hoe het dwangsombedrag van € 15.000,- per geconstateerde overtreding zich verhoudt tot die omzet. Ter hoorzitting heeft uw college naar voren gebracht dat het bezwaarde eerder een dwangsom van € 5.000,- heeft opgelegd voor administratieve overtredingen. De zaak die nu voorligt, betreft volgens uw college echter een andere overtreding. De bezwarencommissie maakt hieruit op dat volgens uw college voor de onderhavige overtreding een hogere dwangsom op zijn plaats is. Uw college heeft met het noemen van een eerder opgelegde dwangsom van € 5.000,- evenwel niet gemotiveerd waarom voor de onderhavige overtreding een dwangsom van € 15.000,- gerechtvaardigd is.

De bezwarencommissie overweegt voorts dat uw college in het verweerschrift heeft vermeld dat de overtreding van het niet voldoen aan een vergunningvoorschrift waarin is verplicht om de registratie van hoeveelheden afval te bepalen door een weegvoorziening op de locatie niet specifiek in het Protocol is opgenomen. De bezwarencommissie volgt uw college hierin. Voor het bepalen van de hoogte van de dwangsom heeft uw college geen aansluiting gezocht bij één van de in het Protocol genoemde overtredingen. Het Protocol voorziet wel in deze mogelijkheid. Onder het kopje “Lijst overtredingen” staat namelijk dat de meest voorkomende overtredingen per onderwerp in bijlage I van het Protocol zijn opgenomen en dat de genoemde termijnen en dwangsombedragen ook als een indicatie zijn te gebruiken bij soortgelijke overtredingen die niet expliciet worden genoemd in bijlage I.

De bezwarencommissie is van oordeel dat, ongeacht of in het Protocol een overtreding is opgenomen die als gelijksoortig aan de onderhavige overtreding kan worden aangemerkt, de aan bezwaarde opgelegde dwangsom van € 15.000,- te hoog is. Zij neemt hierbij in aanmerking dat het hoogste dwangsombedrag dat in bijlage I van het Protocol is genoemd € 10.000,- per overtreding is. Als het om overtredingen gaat met betrekking tot afval(water) is het hoogste dwangsombedrag zelfs niet hoger dan € 1.000,-. Dat er volgens het Protocol omstandigheden kunnen zijn die nopen tot het opleggen van een ander bedrag dan de richtinggevende bedragen die zijn opgenomen in

bijlage I (waarbij is verwezen naar criteria in bijlage II) laat voor de bezwarencommissie onverlet dat de aan bezwaarde oplegde dwangsom van € 15.000,- te hoog is. Onder de gegeven feiten en omstandigheden is het grote verschil tussen het dwangsombedrag van € 15.000,- en de in bijlage I opgenomen dwangsombedragen volgens haar niet gerechtvaardigd.

De bezwarencommissie betreft hierbij nog het volgende. Volgens het Protocol wordt naast het Protocol de Landelijke Handhavingsstrategie gehanteerd. Volgens de Landelijke Handhavingsstrategie wordt bij het bepalen van de hoogte van een dwangsom in aanmerking genomen of sprake is van een gedragsvoorschrift of een technische overtreding. Ook wordt hierbij in aanmerking genomen hoe ernstig de gevolgen zijn van de overtreding (vrijwel nihil, beperkt, van belang, of aanzienlijk). Uit het bijbehorend Excel bestand volgt dat bij overtredingen met betrekking tot afval het hoogste dwangsombedrag € 5.000,- is voor een gedragsmaatregel met aanzienlijke gevolgen.

De bezwarencommissie is gelet op het voorgaande van oordeel dat het dwangsombedrag van € 15.000,- per geconstateerde overtreding niet berust op een deugdelijke motivering en dat het bedrag met inachtneming van hetgeen hiervoor is overwogen en voorzien van een deugdelijke motivering naar beneden dient te worden bijgesteld.

Advies

De bezwarencommissie adviseert het bestreden besluit te herroepen, voor zover het de hoogte van de dwangsom van € 15.000,- per geconstateerde overtreding betreft en dit bedrag met inachtneming van hetgeen hiervoor is overwogen en voorzien van een deugdelijke motivering naar beneden bij te stellen. De bezwarencommissie adviseert het bestreden besluit voor het overige in stand te laten.

De bezwarencommissie ontvangt te zijner tijd graag een afschrift van uw besluit op bezwaar.

Hoogachtend,

De bezwarencommissie,

(voorzitter), (lid), (lid)

(secretaris)

Aldus (digitaal) vastgesteld op 21 februari 2025