

M en R 2025/48

Rechtbank Noord-Holland 14 februari 2025, nr. 25-187

(Everaerts)

m.nt. A. Collignon

(Art. 18.10 Ow)

Omgevingswet VTH 2025/378

ECLI:NL:RBNHO:2025:1621

Aanzeggingsbrief met termijn op grond van art. 18.10 lid 3 Ow om alsnog te handelen in overeenstemming met de regels is een appellabel besluit. Er is echter geen bevoegdheid om een plan van aanpak af te dwingen.

De voorzieningenrechter is met partijen van oordeel dat de aanzeggingsbrief is aan te merken als een besluit in de zin van de Awb. De aanzegging is namelijk gebaseerd op een wettelijk voorschrift en is een voorwaarde voor het toepassen van een sanctiebevoegdheid en dus een essentieel onderdeel van een sanctieregime. De voorzieningenrechter verwijst daarbij naar jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling).

[...]

Op grond van het legaliteitsbeginsel dient een wettelijke grondslag te bestaan voor het opleggen van een sanctie, zoals een handhavingsbesluit. Naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter bestaat voor het gestelde sanctioneren van het niet (tijdig) indienen van een plan van aanpak echter geen wettelijke grondslag. Artikel 18.10 Ow bevat een wettelijke grondslag voor het eventueel intrekken van de vergunning van verzoekster vanwege de gestelde overtredingen. Het derde lid bevat daarnaast een verplichting voor verweerder om voorafgaand aan een intrekking aan verzoekster een hersteltermijn te bieden. Uit dit artikel volgt echter niet dat voor verzoekster een rechtens afdwingbare verplichting bestaat om in dat kader ook een plan van aanpak in te dienen.

Uitspraak van de voorzieningenrechter van 14 februari 2025 in de zaak tussen

de besloten vennootschap Tata Steel IJmuiden B.V., verzoekster (gemachtigde: mr. W.J. Bosma en P.H.J. van Ardenne), en

het college van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Holland, verweerder (gemachtigde: mr. K. Winterink en mr. E. Brans).

Inleiding

1. In deze uitspraak beslist de voorzieningenrechter op het verzoek om een voorlopige voorziening van verzoekster gericht tegen de 'Aanzeggingsbrief gelegenheid tot herstel van overtredingen omgevingsvergunning en zorgplicht kookgasfabriek 2' op grond van artikel 18.10, derde lid, Omgevingswet (Ow) van 19 december 2024 (de aanzeggingsbrief).

1.1. Verzoeker heeft tegen de aanzeggingsbrief bezwaar gemaakt en de voorzieningenrechter verzocht om de aanzeggingsbrief te schorsen.

1.2. De griffier heeft verweerder op 20 januari 2025 gevraagd naar de bereidheid om de aanzeggingsbrief op te schorten totdat op het gemaakte bezwaar is beslist of totdat op het verzoek is beslist. Op 22 januari 2025 heeft verweerder de rechtbank bericht daartoe niet bereid te zijn.

1.3. Op 23 januari 2025 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

1.4. Op 24 januari 2025 heeft verzoekster op het verweer gereageerd.

1.5. Op 27 januari 2025 heeft de voorzieningenrechter een ordemaatregel getroffen. De voorzieningenrechter heeft de in de aanzeggingsbrief opgenomen verwachting dat verzoekster verweerder binnen 6 weken na dagtekening van de aanzeggingsbrief een plan van aanpak toezendt, bij wijze van ordemaatregel tot de behandeling van het verzoek om voorlopige voorziening op de zitting van 4 februari 2025 geschorst.

1.6. Op 3 februari 2025 heeft verzoekster nogmaals op het verweer gereageerd.

1.7. De voorzieningenrechter heeft het verzoek op 4 februari 2025 op zitting behandeld.

[...]

Totstandkoming van het besluit

2.1. Verzoekster drijft een inrichting, zijnde een ippc-installatie, aan de Wenckebachstraat 1 te Velsen-Noord.

2.2. Op grond van artikel 18.10, eerste lid, Omgevingswet kan het bevoegd gezag een beschikking geheel of gedeeltelijk intrekken als in strijd met die beschikking of met de voor de activiteit waarvoor de beschikking is gegeven, geldende regels is of wordt gehandeld.

Op grond van artikel 18.10, derde lid, Omgevingswet biedt het bevoegd gezag eerst nog per brief de gelegenheid om het handelen alsnog in overeenstemming te brengen met de vergunning en de specifieke zorgplicht om het milieu te beschermen.

2.3. Toezichthouders van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied hebben in de periode december 2023 tot en met medio december 2024 onderzoek gedaan naar de feitelijke gang van zaken bij de kookgasfabriek 2 van verzoekster. Van de resultaten van het onderzoek is een rapport bevindingen gemaakt van 10 oktober 2024.

2.4. In dit rapport is de feitelijke situatie beschreven van de staat van de ovenwanden in relatie tot inspectie en onderhoud en de bokovens. Ook beschrijft het rapport van bevindingen de emissie van zwarte en donkergrijze rookpluimen tussen 17 april 2023 en 24 april 2024. Deze emissie van rookpluimen bevat koolwaterstof, dat wordt aangemerkt als Zeer Zorgwekkend Stof (ZZS). In het rapport wordt geconstateerd dat de waargenomen rookpluimen in de meeste gevallen worden veroorzaakt door lekkages als gevolg van scheuren, een open voeg in een ovenwand of mechanische beschadigingen aan de oven. Uit het rapport

blijkt ook dat vanaf 2021 tot en met 1 juni 2024 in totaal 1.497 overlastmeldingen zijn gedaan en 1.342 meldingen van afwijkingen van normale bedrijfsvoering en ongewone voorvallen waarbij lekkages / emissie van (gevaarlijke) stoffen hebben plaatsgevonden naar de lucht. In 2024 waren dat 135 incidenten.

2.5 Uit het rapport van bevindingen volgt verder dat sprake is van het overtreden van meerdere vergunningvoorschriften en van een tekort aan zorg over het tegengaan van milieuverontreiniging en het toepassen van de Best Beschikbare Techniek (BBT) bij de installatie in haar geheel. Volgens verweerder is sprake van een voortdurend proces van degradatie van de 4 batterijovens met daarin 108 ovenkamers. De volgende 7 overtredingen worden geconstateerd:

- overtreding 1: de slechte staat van de ovenwanden;
- overtreding 2: lagere vulgraad om noodzakelijk onderhoud uit te stellen;
- overtreding 3: niet zo spoedig mogelijk repareren van de ovenwanden;
- overtreding 4: niet handelen conform een goedgekeurde inspectie- en onderhoudsplan voor ovenwanden;
- overtreding 5: geen goede staat van onderhoud;
- overtreding 6: emissie van zwarte / donkergrijze rookpluimen uit de batterijschoorstenen;
- overtreding 7: onacceptabele degradatie van kookgasfabriek 2 (strijd met zorgplicht 2.11 Besluit activiteit Leefomgeving, Bal).

2.6 Op 10 oktober 2024 heeft verweerder het voorstellen kenbaar gemaakt tot het doen van een aanzeggingsbrief. Verzoekster heeft hiertegen een zienswijze ingediend op 24 oktober 2024 en deze aangevuld op 18 december 2024.

2.7.1 In de aanzeggingsbrief is door verweerder geconstateerd dat verzoekster handelt in strijd met de omgevingsvergunning van 16 januari 2007 voor het oprichten en in werking hebben van kookgasfabriek 2 en met de specifieke zorgplicht om het milieu te beschermen.

Als gevolg van de in het rapport van bevindingen geconstateerde overtredingen, is sprake van regelmatige en structurele emissies van zwarte en donkergrijze rookpluimen die ZZS bevatten. De degradatie van de ovenkamers is volgens verweerder dusdanig dat verzoekster niet in staat is om de overtredingen te herstellen. Gelet op het beginselplicht tot handhaving, is verweerder daarom genooddaakt tot het treffen van bestuurlijke maatregelen. Gelet op de ernst en de gevolgen van de overtredingen en omdat niet aannemelijk is dat verzoekster in staat is om de overtredingen te herstellen, ziet verweerder geen ruimte voor een herstelsanctie in de vorm van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang. De aanzeggingsbrief strekt niet tot intrekking van de vergunning op grond van artikel 18.10, eerste lid, Omgevingswet. Pas na het verstrijken van de geboden hersteltermijn, kan al dan niet een besluit volgen om de vergunning in te trekken.

2.7.2 Verweerder krijgt daarom in de aanzeggingsbrief de gelegenheid om de exploitatie van kookgasfabriek 2 in overeenstemming te brengen met vergunningvoorschriften 0.1.4, 0.1.9, 1.2.1, 1.2.2 en 1.2.20.H.VII en de zorgplicht uit artikel 2.11 Bal door binnen 12 maanden na dagtekening van de aanzeggingsbrief maatregelen te treffen die ervoor zorgen dat:

1. de installatie functioneert zoals door verzoekster is beschreven in de aanvraag voor de vergunning (en alle latere aanvullingen (ambtshalve en/of op aanvraag)), met het oog op het technisch ontwerp van deze installatie;
2. verzoekster tijdens de exploitatie van kookgasfabriek 2 te allen tijde kan voldoen aan de in de brief genoemde vergunningvoorschriften;
3. verzoekster de bedrijfsvoering zodanig aanpast, dat zij in staat is om de kookgasfabriek 2 regulier te bedienen conform de uitgangspunten in de BREF (in het bijzonder paragraaf 5.3.5, 5.3.9, 5.3.12) om emissies als gevolg van niet-reguliere bedrijfsvoering zoveel mogelijk te minimaliseren;
4. de kookgasfabriek 2 conform de technische kenmerken daarvan wordt geëxploiteerd.
5. het nemen van de defect corrigerende maatregel 'aanpassen vulgraad' niet tot gevolg heeft dat noodzakelijk onderhoud wordt uitgesteld met emissies van zwarte/ donkergrijze rookpluimen tot gevolg en dat de kookovens gelijkmatig en onverstoorde bedreven worden, waardoor bokovens en andere afwijkende gebeurtenissen met niet-reguliere emissies naar de lucht worden vermeden;
6. met betrekking tot vergunningvoorschrift 1.2.20.H.VII (lekkages ovenkamers en stookruimten) en BBT-conclusie 49 indien lekkages plaatsvinden tussen de ovenkamer en de stookruimte in een ovenwand, dient verzoekster deze zo snel als mogelijk te repareren.

2.7.3 Ook dient verzoekster verweerder periodiek op de hoogte te houden van de voortgang van het herstel van de overtredingen. Binnen 6 weken na dagtekening van de brief dient verweerder een plan van aanpak toe te zenden, waaruit volgt welke maatregelen door verzoekster genomen worden en dat deze maatregelen voldoende zijn om ervoor te zorgen dat de exploitatie van de kookgasfabriek binnen 12 maanden in overeenstemming is.

De in de aanzeggingsbrief gegeven termijn van 12 maanden acht verweerder evenredig. Hoewel de brief niet leidt tot intrekking van de vergunning, motiveert verweerder ook dat een eventuele intrekking van de vergunning, als niet aan de brief wordt voldaan, op voorhand niet onevenredig is.

2.8 Verzoekster heeft op 24 december 2024 verweerder een aantal vragen gesteld over de aanzeggingsbrief en verweerder verzocht om de gegeven termijn van zes weken te verlengen.

2.9 Op 31 december 2024 heeft verweerder per e-mail op deze vragen gereageerd en aangegeven dat het opstellen van een plan van aanpak een dwingende verplichting betreft, maar dat noch het aanzeggingsbesluit, noch het binnen 6 weken indienen van een plan van aanpak een

verplichting schept tot uitvoering van de in dat plan van aanpak opgenomen maatregelen. Ook is aangegeven dat de termijn van zes weken niet wordt verlengd.

Standpunt verzoekster

3. Verzoekster verzoekt de voorzieningenrechter om het aanzeggingsbesluit te schorsen voor zover verzoekster daarin wordt verplicht om binnen zes weken na dagtekening van dit besluit een plan van aanpak in te dienen. Daartoe voert verzoekster (samengevat) het volgende aan. Er is sprake van een spoedeisend belang omdat verweerder, indien verzoekster niet binnen 6 weken een plan van aanpak indient, de vergunning kan intrekken. Ook heeft verweerder aangegeven dat het indienen van een plan van aanpak een afdwingbare verplichting betreft. Verzoekster stelt verder dat het aanzeggingsbesluit niet in bezwaar gehandhaafd kan worden. De aanzeggingsbrief is niet op juiste wijze bekend gemaakt en de brief is ook onbevoegd genomen door de directeur van de Omgevingsdienst. Daarnaast is het belang van verzoekster bij toewijzing van de voorlopige voorziening groter dan het belang van verweerder bij afwijzing van de verzochte voorlopige voorziening. Verweerder erkent immers dat zij niet voorschrijft welke maatregelen verzoekster moet nemen om aan de regels te voldoen, zodat niet duidelijk is wat het nut is van het plan van aanpak. Ook is niet duidelijk welk belang verweerder heeft bij het hanteren van de termijn van zes weken na dagtekening. Tot intrekking van de vergunning mag alleen worden overgegaan als sprake is van eerdere handhavingsbesluiten die niet het beoogde effect hebben gehad. Hiervan is geen sprake. Ook betwist verzoekster dat sprake zou zijn van niet-herstelbare overtredingen. Ook wordt niet ingezien waarom verweerder verzoekster niet eerst op grond van artikel 5:31d van de Algemeen wet bestuursrecht (Awb) kan gelasten om de overtredingen te beëindigen binnen een begunstigings-termijn van 12 maanden. Over de zorgplicht van artikel 2.11 Bal stelt verzoekster dat dat geen grondslag oplevert voor de aanzeggingsbrief.

Standpunt verweerder

4. Verweerder stelt (samengevat) dat het van groot belang is om de omgeving zo spoedig mogelijk te beschermen tegen de negatieve gevolgen die ontstaan als gevolg van het niet volden aan de vergunningvoorschriften en de zorgplicht door verzoekster. Onderdeel daarvan is het indienen van een plan van aanpak dat verweerder een beeld geeft van de plannen van verzoekster om deze overtredingen ongedaan te maken. Het is echter aan verzoekster om te bepalen welke maatregelen worden genomen. Verweerder houdt er rekening mee dat de maatregelen die geschetst worden in een plan van aanpak in de loop van de tijd nog kunnen wijzigen. Hoewel het indienen van het plan van aanpak dus wel een verplichting is, leidt het niet tijdig indienen van een plan van aanpak niet tot intrekking van de verleende vergunning. Het spoedeisend belang voor het treffen van een voorlopige voorziening ontbreekt

daarom. Verweerder stelt verder dat de aanzeggingsbrief wel op juiste wijze bekend is gemaakt en dat een gebrek in de bekendmaking niet direct tot gevolg heeft dat het besluit daarmee niet in werking is getreden. Ook is de aanzeggingsbrief wel bevoegd genomen. Gedeputeerde Staten zullen de aanzeggingsbrief ook nog bekrachtigen. Met de aanzeggingsbrief wordt geen sanctie opgelegd zodat daarom niet gesteld kan worden dat niet is voldaan aan de eisen van artikel 18.10 Ow. In de wet, noch de parlementaire toelichting wordt de bevoegdheid tot het toepassen van artikel 18.10 Ow afhankelijk gesteld van het uitputten van andere bestuurlijke handhavingsinstrumenten. Daarnaast zijn al lasten onder dwangsom opgelegd aan verzoekster voor het ontstaan van ongere kooks bij de kookgasfabrieken. Bovendien is de degradatie van de ovenkamers van de kookgasfabriek 2 inmiddels zodanig dat verweerder inschat dat verzoekster niet meer in staat is om de overtredingen te herstellen.

Beoordeling door de voorzieningenrechter

5.1 De voorzieningenrechter wijst het verzoek af. Hierna legt de voorzieningenrechter uit hoe hij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft. Het oordeel van de voorzieningenrechter heeft een voorlopig karakter en bindt de rechtbank in een (eventueel) bodemgeding niet.

5.2 De voorzieningenrechter bespreekt eerst wat de omvang van het geschil is en of sprake is van een spoedeisend belang bij het treffen van een voorlopige voorziening. Daarna gaat de voorzieningenrechter in op de vraag of sprake is van een besluit en of de aanzeggingsbrief op juiste wijze bekend is gemaakt en bevoegd is genomen. Vervolgens bespreekt de voorzieningenrechter de afdwingbaarheid van de eis van het indienen van een plan van aanpak.

Omvang van het geschil

6. De voorzieningenrechter stelt voorop dat verzoekster de voorzieningenrechter alleen heeft verzocht om de aanzeggingsbrief te schorsen voor zover verzoekster daarin wordt opgedragen om binnen zes weken na dagtekening van die brief een plan van aanpak in te dienen. Verzoekster wenst duidelijkheid over wat een plan van aanpak dient te bevatten en over de afdwingbaarheid van deze eis. Verzoekster vreest dat verweerder sancties zal opleggen als het ingediende plan van aanpak niet voldoet aan de eisen die verweerder stelt. Het bezwaar gericht tegen de aanzeggingsbrief zelf ligt in deze procedure niet voor en evenmin een eventueel (toekomstige) intrekking van de aan verzoekster verleende vergunning op grond van artikel 18.10 Ow op grond van de door verweerder genoemde overtredingen. De voorzieningenrechter zal daar niet op ingaan.

Is sprake van een spoedeisend belang?

7. De voorzieningenrechter is van oordeel dat sprake is van een spoedeisend belang. Aan het indienen van een plan van aanpak is in de aanzeggingsbrief immers een

termijn van zes weken na dagtekening van de brief verbonden. Met de op 27 januari 2025 getroffen ordemaatregel is de termijn van zes weken geschorst tot de behandeling van het verzoek om voorlopige voorziening op de zitting. Ter zitting is door verweerder aangegeven dat de termijn wordt verlengd tot 4 maart 2025 en is verdere verlenging van de termijn geweigerd. Verzoekster heeft ter zitting aangegeven dat zij nog geen plan van aanpak heeft opgesteld. De voorzieningenrechter komt daarom toe aan een inhoudelijke beoordeling van het verzoek om een voorlopige voorziening.

Is sprake van een besluit?

8. De voorzieningenrechter is met partijen van oordeel dat de aanzeggingsbrief is aan te merken als een besluit in de zin van de Awb. De aanzegging is namelijk gebaseerd op een wettelijk voorschrift en is een voorwaarde voor het toepassen van een sanctiebevoegdheid en dus een essentieel onderdeel van een sanctieregime. De voorzieningenrechter verwijst daarbij naar jurisprudentie¹ van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling).

Is de brief op juiste wijze bekend gemaakt?

9. Verzoekster heeft zich op het standpunt gesteld dat de bezwaartermijn niet is aangevangen omdat de aanzeggingsbrief niet naar de gemachtigde is verstuurd. Uit vaste jurisprudentie² van de Afdeling volgt dat de termijn voor het aanwenden van rechtsmiddelen, in een situatie zoals deze waarin de redelijkerwijs kenbare gemachtigden een besluit niet direct heeft ontvangen, aanvangt op de dag waarop de gemachtigde een afschrift daarvan onder ogen hebben gekregen. Uit de brief van de gemachtigden van verzoekster van 24 december 2024 volgt dat de gemachtigden in ieder geval op 24 december 2024 kennis hebben genomen van de aanzeggingsbrief. Op die datum is de bezwaartermijn dus aangevangen.

Is de brief bevoegd genomen?

10. De voorzieningenrechter stelt vast dat gedeputeerde staten de aanzeggingsbrief – indien en voor zover deze onbevoegd zou zijn genomen – inmiddels op 28 januari 2025 hebben bekrachtigd. Deze grond laat de voorzieningenrechter daarom verder onbesproken.

Afdwingbaarheid van de eis van het indienen van een plan van aanpak

11.1 De vraag rijst vervolgens of de eis van het indienen van een plan van aanpak door verweerder afdwingbaar is. Verweerder stelt in het verweerschrift enerzijds dat het niet indienen van een plan van aanpak door verzoekster er niet toe leidt dat de vergunning van verzoekster zal worden ingetrokken op grond van artikel 18.10 Ow. Anderzijds stelt verweerder echter ook in het verweerschrift dat

het indienen van een plan van aanpak wel een afdwingbare verplichting is. Ter zitting heeft verweerder daaraan toegevoegd dat op het niet indienen van een plan van aanpak door verzoekster eventueel een handhavingsbesluit kan volgen.

11.2 Op grond van het legaliteitsbeginsel dient een wettelijke grondslag te bestaan voor het opleggen van een sanctie, zoals een handhavingsbesluit. Naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter bestaat voor het gestelde sanctioneren van het niet (tijdig) indienen van een plan van aanpak echter geen wettelijke grondslag. Artikel 18.10 Ow bevat een wettelijke grondslag voor het eventueel intrekken van de vergunning van verzoekster vanwege de gestelde overtredingen. Het derde lid bevat daarnaast een verplichting voor verweerder om voorafgaand aan een intrekking aan verzoekster een hersteltermijn te bieden. Uit dit artikel volgt echter niet dat voor verzoekster een rechtens afdwingbare verplichting bestaat om in dat kader ook een plan van aanpak in te dienen.

11.3 Indien en voor zover verweerder zich op het standpunt heeft gesteld dat het indienen van een plan van aanpak is gebaseerd op artikel 5:16 of 5:17 Awb, overweegt de voorzieningenrechter als volgt. Artikel 5:16 Awb verschaft aan toezichthouders een algemene bevoegdheid om inlichtingen te vorderen, terwijl artikel 5:17 Awb een toezichthouder de bevoegdheid verleent om inzage te vorderen van bestaande zakelijke gegevens en bescheiden. Deze twee informatievorderingen vormen, gelet op de medewerkingsverplichting van artikel 5:20 Awb, maatregelen waarvan dwang uitgaat. Een ieder is verplicht medewerking te verlenen aan deze informatievorderingen. Nog daargelaten dat deze artikelen niet ten grondslag zijn gelegd aan de aanzeggingsbrief, valt evenwel naar het oordeel van de voorzieningenrechter niet in te zien dat het bij de daarin opgelegde verplichting om een plan van aanpak in te dienen gaat om een informatievordering als bedoeld in de artikelen 5:16 en 5:17 Awb. Uit artikel 5:11 Awb volgt immers dat alleen natuurlijke personen toezichthouder kunnen zijn en verweerder kan daarom geen bevoegdheden aan genoemde artikelen ontlelen.

11.4 Naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter kan het indienen van een plan van aanpak – anders dan verweerder kennelijk heeft willen betogen – niet worden gekwalificeerd als een rechtens afdwingbare verplichting. Voor sanctionering bij het niet tijdig overleggen van een plan van aanpak bestaat daarom geen grondslag. Gelet daarop ziet de voorzieningenrechter onvoldoende aanleiding om de verzochte voorlopige voorziening in te willigen. Deze zal dan ook worden afgewezen.

11.5 Daaraan voegt de voorzieningenrechter wel het volgende toe. Verzoekster is van mening dat – anders dan verweerder heeft gesteld – geen sprake is van strijd met de vergunningvoorschriften of de zorgplicht, en al helemaal niet dat het daarbij gaat om onherstelbare overtredingen. Een en ander is onderwerp van geschil in de lopende bezwaarprocedure, en het valt op zichzelf wel te billijken dat verzoekster de uitkomst daarvan wenst af te wachten alvorens over te gaan tot het opstellen van een plan van

¹ ECLI:NL:RVS:2018:1449 (<https://pi.rechtspraak.minjus.nl/>)

² Zie de uitspraak van de afdeling van 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2643 (<https://pi.rechtspraak.minjus.nl/>)

aanpak. Dat laat onverlet dat de voorzieningenrechter er begrip voor kan opbrengen dat verweerder met zo'n plan van aanpak de vinger aan de pols wenst te houden ten einde – ook zo nodig in overleg met verzoekster – binnen de hersteltermijn van 12 maanden nog tijdig te kunnen bijsturen. Zo'n plan van aanpak lijkt ook de voorzieningenrechter niet meer dan redelijk. Het ontbreekt op dit moment echter aan duidelijkheid over hetgeen van verzoekster in dat kader moet worden verwacht. De voorzieningenrechter geeft partijen daarom mee dat het hem voorkomt dat juist de bezwaarprocedure bij uitstek de gelegenheid biedt om daarover met elkaar in overleg te treden.

Proceskosten

12. In hetgeen hiervoor is overwogen ziet de voorzieningenrechter echter wel aanleiding om verweerder te veroordelen tot betaling van de proceskosten.

Conclusie

13. De verzochte voorlopige voorziening tot schorsing van de aanzeggingsbrief voor zover daarbij op verzoekster de verplichting is gelegd om een plan van aanpak in te dienen, wordt afgewezen.

Beslissing

De voorzieningenrechter:

- wijst het verzoek om een voorlopige voorziening af;
- bepaalt dat verweerder het griffierecht van € 385,- aan verzoekster dient te vergoeden;
- veroordeelt verweerder tot betaling van € 1.814,- aan proceskosten aan verzoekster.

Noot

1. Tata Steel IJmuiden is een 'aandachtsdossier' van de ODNZKG en via de website van die omgevingsdienst wordt eenieder op de hoogte gehouden van (handhavings)-ontwikkelingen, is er een dashboard met informatie over overlastmeldingen beschikbaar en wordt er ook opgeroepen om meldingen van overlast te doen met de slogan "*Jouw melding telt!*". Die meldingen tellen in ieder geval flink op. Uit het rapport dat de grondslag is geweest voor de handhavingsactie tegen de kookgasfabriek 2 van Tata Steel waar de hier geannoteerde uitspraak om draait, blijkt onder meer "*dat vanaf 2021 tot en met 1 juni 2024 in totaal 1.497 overlastmeldingen zijn gedaan*" (r.o. 2.4). Het dashboard op de website van de ODNZKG laat op het moment van schrijven van deze noot (2 april 2025) 654 meldingen zien in 2025. Overlastmeldingen – ook nog eens niet te herleiden naar de hoeveelheid melders – zeggen echter niets over daadwerkelijke overtredingen. Het valt me op dat dat onderscheid soms slecht wordt gemaakt maar dat dergelijke cijfers al snel een rol gaan spelen in de publieke opinie, en ook in de bestuurlijke besluitvorming.

2. Overlastmeldingen van het publiek zouden in ieder geval niet de grondslag kunnen zijn voor de bevoegdheid waar het in de hiervoor opgenomen uitspraak om draait. Artikel 18.10 lid 1 Ow geeft de handhavingsbevoegdheid om een beschikking geheel of gedeeltelijk in te trekken als in strijd met die beschikking of met de geldende regels voor de betrokken activiteit wordt gehandeld. Om die strijdige handelingen te onderbouwen verwijst de ODNZKG naar zeven overtredingen bij de kookgasfabriek 2 (r.o. 2.5). Of dit voldoende is om gebruik te maken van de bevoegdheid tot intrekking is geen onderdeel van het geschil waar de uitspraak op ziet. Het verzoek om voorlopige voorziening is hangende bezwaar ingediend en richt zich alleen met een schorsingsverzoek tegen de eis om binnen zes weken na de aanzeggingsbrief een plan van aanpak in te dienen. De overige bezwaren zullen vooralsnog enkel in de bezwaarprocedure worden behandeld.

3. Dat er een bezwaarprocedure wordt gevolgd naar aanleiding van de door Tata Steel bestreden aanzeggingsbrief is lange tijd niet aan de orde geweest. Met de bestreden brief voldoet de ODNZKG aan de voorwaarde in artikel 18.10 lid 3 Ow dat voordat tot intrekking wordt overgegaan, de overtreder eerst de gelegenheid krijgt om binnen een bepaalde termijn de overtreding ongedaan te maken. Deze waarschuwing is een andere figuur dan de begunstigingstermijn in een last en de termijn moet ook in een apart voorafgaand schrijven worden geboden (zie o.a. de noot van Michiels bij ABRvS 25 januari 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV0288, AB 2006/229 over de toepassing van artikel 18.12 Wm, een gelijksoortige voorganger van artikel 18.10 Ow). In een voorzittersuitspraak kwam de Afdeling in 2003 tot de voorlopige conclusie dat de waarschuwing een besluit was (ABRvS (vzr.) 19 mei 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AN7482), maar kwam daar als snel van terug (ABRvS 19 mei 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO9967). Gelet op de nieuwe rechtspraak zoals ingezet in de uitspraak van de grote kamer na een conclusie van A-G Widdershoven, ABRvS 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1449, is het niet verwonderlijk dat partijen en de voorzieningenrechter ervan uitgaan dat de aanzeggingsbrief een appellabel besluit is. De waarschuwing is immers gebaseerd op een wettelijk voorschrift en gelet op artikel 18.10 lid 3 Ow een essentieel en onlosmakelijk onderdeel van het sanctieregime. Artikel 18.10 lid 3 Ow geeft echter geen bevoegdheid om een plan van aanpak te verlangen. Ik begrijp de worsteling van de voorzieningenrechter dat een plan van aanpak in de praktijk wel waarde kan hebben (r.o. 11.5) maar dat maakt nog niet dat er een verplichting toe bestaat.

4. De ODNZKG lijkt de voorgenomen intrekking volgens de informatie in de uitspraak enkel te baseren op geconstateerde overtredingen zonder dat daar eerdere handhavingsmaatregelen (last onder dwangsom) tegen zijn getroffen. Dat lijkt te worden verklaard door de – door Tata Steel betwiste – stelling van de ODNZKG dat het gaat om 'onherstelbare' overtredingen (r.o. 11.5). Een dergelijk gebruik van het zware instrument om tot intrekking over te gaan is wat mij betreft opmerkelijk en moeilijk te rijmen met de mij

bekende toepassing van de voorgangers van artikel 18.10 Ow (artikel 5.19 Wabo en eerder artikel 18.12 Wm) en de jurisprudentie daarover. Ik wijs bijvoorbeeld op ABRvS 5 januari 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV0288 waarin het gaat om ‘systematische’ overtredingen ook nadat de overtreder herhaaldelijk was aangemaand de overtredingen te beëindigen en een aantal lasten onder dwangsom waren opgelegd, en ABRvS 25 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ5928 waarin de Afdeling vaststelt dat het college niet alleen vanwege de aard en ernst van de vijf kwesties het besluit heeft genomen de vergunningen in te trekken, maar dat het van groot belang heeft geacht dat in het verleden vele handhavingsbesluiten zijn genomen, die niet hebben geleid tot het naleven van de voor de inrichting geldende milieuregels en dat nieuwe overtredingen zijn begaan. In de literatuur wordt ook wel over een ‘zeer ingrijpende sanctie’ en een ‘paardenmiddel’ gesproken dat in de praktijk zeer weinig wordt gebruikt (B.A. Beijnen (red.), *Hoofdlijnen milieubestursrecht*, Den Haag: Boom 2015, p. 229). Uylenburg gaf in een annotatie bij ABRvS 21 mei 1999, ECLI:NL:RVS:1999:AH7945, *M en R* 1999/97 aan:

“Algemeen wordt aangenomen dat de intrekking van een vergunning pas als sanctie kan worden ingezet wanneer sprake is van zeer ernstige overtredingen of bij notoire overtreders. Pas als waarschuwen en het toepassen van andere sancties niet helpt, zou besloten kunnen worden de activiteiten waarbij de overtreding plaats vindt helemaal te doen beëindigen.”

5. Ik ben benieuwd of de feiten bij de kookgasfabriek van Tata Steel de intrekkingssanctie, gelet op voorgaand toetsingskader, kunnen rechtvaardigen. De summiere feiten in de uitspraak waarbij niet wordt verwezen naar eerder opgelegde lasten onder dwangsom doen anders vermoeden. Daar komt nog bij dat de ODNZKG in ieder geval een deel van de overtredingen rechtstreeks lijkt te baseren op het niet voldoen aan het toepassen van de beste beschikbare technieken zoals voorgeschreven in een BREF en/of BBT-conclusie (r.o. 2.7.2 onder 3 en onder 6) terwijl dit geen rechtstreeks werkende bepalingen zijn (zie voor rol van BBT in de toetsing bij vergunningverlening artikel 8.9 Bkl e.v.). Bovendien zijn er dan andere, in eerste instantie minder verstrekkende, instrumenten om toepassing van de beste beschikbare technieken voor te schrijven op grond van paragraaf 5.1.5 Ow die onder meer ziet op actualisering en wijziging van bestaande vergunningen. De stelling van de ODNZKG dat het gaat om *onherstelbare* overtredingen waarvoor het kennelijk niet nuttig zou zijn om een last onder dwangsom op te leggen komt ook wat gezocht over, nu de aanzeggingsbrief juist een – vrij lange – termijn van 12 maanden geeft om wél te voldoen aan de gestelde regels.

6. Ook de verwijzing naar overtreding van de specifieke zorgplicht (r.o. 2.5 laatste opsommingsteken, r.o. 2.7.2 en r.o. 4) doet gelet op het voorgaande de wenkbrauwen fronsen. Ik vraag me af of de ODNZKG al kans heeft gezien om sinds de inwerkingtreding van de Ow per

1 januari 2024 een last onder dwangsom aan Tata Steel op te leggen op grond van de specifieke zorgplicht en dat de last inmiddels ook is volgelopen, gelet op de hiervoor aangehaalde eis van het eerst inzetten van andere sancties. Ook zijn er überhaupt vraagtekens bij het direct handhaven op grond van de specifieke zorgplicht gelet op de rechtszekerheid en zien we in de lagere rechtspraak eerste aanzetten voor het alleen kunnen handhaven bij ‘evidente’ overtredingen (Rb. Midden-Nederland 13 augustus 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:4910, *M en R* 2024/110, m.nt. A. Collignon; en Rb. Rotterdam 14 februari 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:1816). Het is wat mij betreft nog een stap verder (te ver) om min of meer rauwelijks een vergunning (gedeeltelijk) in te trekken op basis van strijd met de specifieke zorgplicht, of er nou sprake is van een evidente overtreding of niet.

Anna Collignon

M en R 2025/49

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 19 februari 2025, nr. 202306314/1/A3
(Scholten-Hinloopen, van Altena, Drop)
m.nt. H.J.A. van Ham

(Art. 3 lid 1 aanhef en onder b jo. lid 3 en 4, art. 3 lid 5 Wet Bibob)

NJB 2025/502
AB 2025/93
ECLI:NL:RVS:2025:631

Bij de beoordeling van de mate van gevaar als bedoeld in art. 3 lid 1 onder b jo. lid 3 Wet Bibob hanteert de Afdeling met haar overwegingen de ‘ernst van de feiten’ als criterium dan wel als doorslaggevende factor. Die benadering ter beoordeling van het gevaar verhoudt zich niet met (de systematiek van) de Wet Bibob en het door de Afdeling in eerdere rechtspraak geformuleerde beoordelingskader.

Voor zover de Afdeling bij de beoordeling van de mate van gevaar als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder b, jo. derde lid, Wet Bibob in de zaak lijkt te (hebben willen) overwegen dat bepaalde ‘strafbare feiten’ in de zin van die wet, louter vanwege de (geringe) ernst ervan, überhaupt niet kunnen worden betrokken bij de beoordeling van de mate van gevaar en evenmin ten grondslag kunnen worden gelegd aan een conclusie ‘ernstig gevaar’, verhoudt zich dat niet met (de systematiek van) artikel 3, eerste en derde lid, Wet Bibob en de daarin neergelegde wettelijke criteria. De Afdeling lijkt de systematiek van de wet uit het oog te zijn verloren. Uit de parlementaire geschiedenis (Kamerstukken I 1999/2000, 26883, B, p. 5 en Kamerstukken II 2000/01, 26883, nr. 5, p. 29) valt af te leiden dat bijvoorbeeld ook een reeks lichte(re) overtredingen of minder zware misdrijven die gedurende een lang tijdsbestek structureel, stelselmatig of in een patroon