

Hoor- en adviescommissie

ADVIES

AAN GEDEPUTEERDE STATEN

naar aanleiding van de behandeling van het bezwaarschrift ingevolge artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van AEB Exploitatie B.V. te Amsterdam (bezwaarde) (ingediend door mr. ██████████ te Amsterdam) tegen het besluit van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (ODNZKG) namens Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (verweerders) van 9 januari 2026, waarbij een dwangsom wordt ingevorderd.

ONTVANKELIJKHEID

Gelet op de datum waarop het bestreden besluit is verzonden, 9 januari 2026, en gelet op de datum waarop het bezwaarschrift ter post is aangeboden, 20 februari 2026, stelt de commissie vast dat dit binnen de wettelijke termijn is ingediend. Voorts is het rechtsgeldig ondertekend en wordt voldaan aan alle overige vormvereisten, zodat een inhoudelijke behandeling van de bezwaren kan plaatsvinden.

GRONDSLAG

De grondslag van het bestreden besluit is gelegen in artikel 5:37 van de Awb.

VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Op 17 augustus 2023 is aan bezwaarde een last onder dwangsom opgelegd. Naar aanleiding van een uitgevoerde controle is op 9 januari 2026 een dwangsom ingevorderd. Tegen dit besluit is op 19 februari 2026 bezwaar gemaakt. Op 23 april 2026 heeft een hoorzitting plaatsgevonden. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt dat aan het advies wordt toegevoegd.

INHOUD VAN HET BESTREDEN BESLUIT

Op 17 augustus 2023 met zaaknummer 12161143 hebben verweerders bezwaarde een last onder dwangsom opgelegd wegens het overtreden van voorschrift 6.2.1 van de omgevingsvergunning (revisie) van 9 juli 2013 met kenmerk 69730/216754.

De opgelegde last houdt in dat bezwaarde de overtreding dient te beëindigen en beëindigd dient te houden. Bezwaarde kan de overtreding ongedaan maken door ervoor te zorgen dat afval in een daarvoor geschikte en deugdelijke verpakking (balen) wordt opgeslagen en gehouden waardoor het zich in de verpakking bevindende afval niet kan verspreiden.

Indien wordt geconstateerd dat bezwaarde niet of niet volledig aan de last heeft voldaan is een dwangsom verschuldigd van € 50.000,- per constatering dat een "baal" zodanig beschadigd is dat er scheuren of gaten in de verpakking aanwezig zijn met gesommeerde oppervlakte van ten minste 0,25m², waarbij bij iedere constatering tenminste 5 balen beschadigd dienen te zijn om als overtreding beschouwd te worden.

Op 30 juni 2025 is door een medewerker van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied gecontroleerd of bezwaarde aan de in de beschikking opgenomen last heeft voldaan. Tijdens de controle is depot 5 geïnspecteerd door middel van een drone. Er is hierbij over depot 5 gevlogen en er zijn van boven foto's gemaakt van het depot. Er is geconstateerd dat minimaal 30 balen beschadigd en/of gescheurd zijn met een oppervlak groter dan 0,25m². Het afval werd niet in een daarvoor geschikte en deugdelijke verpakking (balen) opgeslagen en gehouden waardoor het zich in de verpakking bevindende afval heeft kunnen verspreiden. Dit is volgens verweerders een overtreding van voorschrift 6.2.1 waardoor niet is voldaan aan de last.

Als gevolg hiervan is een dwangsom verbeurd van € 50.000,-. Hierdoor is voor bezwaarde van rechtswege een betalingsverplichting ontstaan aan verweerders. Er zijn geen bijzondere

Hoor- en adviescommissie

omstandigheden bekend waardoor verweerders in dit geval van invordering zouden moeten afzien.

OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE TEN AANZIEN VAN DE BEZWAREN EN DE VERWEREN

Bezwaargrond 1: De last strekt uitsluitend tot naleving van voorschrift 6.2.1.

De enkele constatering dat de last is overtreden doordat er gaten en scheuren in de verpakking zitten, is niet correct.

Verweer:

Verweerders merken op dat er een concreet verband is tussen de wijze van opslag en het niet voldoen aan de opgelegde last. Zodra er sprake is van een wijze van opslag die niet aan het betreffende voorschrift voldoet is er sprake van niet naleving van de last en daarmee het van rechtswege verbeuren van de dwangsom. Meer concreet betekent dit dat indien bijvoorbeeld scheuren of gaten in de verpakking zitten, het zich daarin bevindende afval uit de betreffende verpakking zich binnen en buiten de inrichting kan verspreiden. Zodra het afval zich uit de verpakking kan verspreiden, bijvoorbeeld als gevolg van de gaten en scheuren in de verpakking, is er sprake van niet naleven van voorschrift 6.2.1. van de vergunning.

Overweging commissie

In voorschrift 6.2.1 staat het volgende:

De op- en overslag en het transport van afvalstoffen moeten zodanig plaatsvinden dat zich geen afval in of buiten de inrichting kan verspreiden. Mocht onverhoopt toch verontreiniging van het openbaar terrein rond de inrichting plaatsvinden, dan moeten direct maatregelen worden getroffen om deze verontreiniging te verwijderen.

In haar advies d.d. 12 december 2024 met betrekking tot het bezwaar van bezwaarde tegen het eerste invorderingsbesluit, overwoog de commissie het volgende over dit voorschrift.

“Niet alleen kan het afval door de scheuren op de grond van de inrichting terecht komen, maar uit de foto's bij het constateringsrapport d.d. 2 juli 2024 blijkt ook dat dit daadwerkelijk het geval is. De commissie is van mening dat er dan ook sprake is van verspreiding van afval binnen de inrichting.”

“Ten overvloedige merkt de commissie op dat uit voorschrift 6.2.1 nergens blijkt dat hier sprake is van cumulatieve eisen. Er worden in voorschrift 6.2.1, naar de mening van de commissie, twee niet cumulatieve eisen gesteld. Ten eerste dat bezwaarde zorgdraagt voor het niet verspreiden van afval en ten tweede mocht er wel verspreiding van afval zijn op het openbaar terrein rond de inrichting, dat bezwaarde dit zo snel mogelijk dient weg te halen. De commissie komt tot de conclusie dat bezwaarde niet heeft voorkomen dat afval zich kan verspreiden en dat dit voldoende is om een dwangsom te verbeuren.”

In de last onder dwangsom d.d. 17 augustus 2023 is aangegeven wanneer bezwaarde een dwangsom zal verbeuren, namelijk in het geval dat:

“Een “baal” zodanig beschadigd is dat er scheuren of gaten in de verpakking aanwezig zijn met een gesommeerde oppervlakte van ten minste 0,25m², waarbij bij iedere constatering tenminste 5 balen beschadigd dienen te zijn om als overtreding beschouwd te worden.”

De commissie stelt allereerst vast dat voorschrift 6.2.1 door bezwaarde toentertijd niet is aangevochten en dat dit voorschrift dan ook in rechte onaantastbaar is. Hetzelfde geldt voor de opgelegde last onder dwangsom d.d. 17 augustus 2023. Bij het vijfde bezwaar zal de commissie nader ingaan op de onherroepelijkheid van de last onder dwangsom d.d. 17 augustus 2023. Om vast te stellen dat sprake is van overtreding van de opgelegde last dienen verweerders aan te tonen dat de op- en overslag van de afvalstoffen dusdanig was dat afval zich in of buiten de inrichting kan verspreiden. Volgens de last is daar sprake van als er scheuren of gaten in de

Hoor- en adviescommissie

verpakking aanwezig zijn met een gesommeerd oppervlakte van tenminste 0,25m², waarbij tenminste 5 balen beschadigd dienen te zijn.

De commissie constateert dat verweerders in de last onder dwangsom d.d. 17 augustus 2023 hiermee een nadere invulling hebben gegeven aan het criterium dat zich geen afval kan verspreiden binnen of buiten de inrichting. De commissie acht deze nadere invulling niet onredelijk en merkt daarbij op dat bezwaarde geen bezwaar heeft gemaakt tegen deze last zoals opgenomen in het besluit van 17 augustus 2023 en dat de inhoud van deze last daarmee vaststaat.

Volgens de commissie mochten verweerders deze nadere invulling dan ook als uitgangspunt nemen bij de beantwoording van de vraag of bij deze controle sprake was van een situatie waarin afval zich al dan niet kon verspreiden in of buiten de inrichting.

Uit de foto's bij het controlerapport d.d. 28 augustus 2025 blijkt dat de gesommeerde oppervlakte meer dan 0,25m² is en dat er meer dan 5 balen zijn beschadigd. Hierdoor kan het afval zich verspreiden binnen de inrichting. De commissie is van mening dat idealiter ook foto's aanwezig waren van de daadwerkelijke verspreiding van afval binnen de inrichting, hoewel dat niet strikt noodzakelijk is gelet op de formulering van voorschrift 6.2.1 en de opgelegde last. De commissie merkt daarbij op dat verweerders in de invorderingsbeschikking d.d. 9 januari 2026 onder 4 schrijven "*waardoor het zich in de verpakking bevindende afval heeft kunnen verspreiden.*" Verweerders lijken daarmee te suggereren dat het afval zich daadwerkelijk heeft verspreid binnen de inrichting, maar heeft daar geen bewijs van overgelegd. Dit lijkt echter een verschrijving te zijn en er had waarschijnlijk moeten staan "*waardoor het zich in de verpakking bevindende afval zich kan verspreiden.*" Dit kan in de beslissing op bezwaar hersteld worden.

Bezwaargrond 2: Voorschrift 6.2.1. eist niet dat er geen gaten in de plastic verpakking van de balen afval zitten.

Voorschrift 6.2.1. stelt kort gezegd dat de opslag- en overslag en het transport van afvalstoffen zodanig plaats moeten vinden dat zich geen afval in of buiten de inrichting kan verspreiden. In het vergunningvoorschrift wordt niet aangegeven op welke wijze de verspreiding van afval moet worden voorkomen.

In voorschrift 6.2.1 waarop de last betrekking heeft, is slechts voorgeschreven dat het afval zich niet kan verspreiden. Over de manier waarop dat moet gebeuren wordt met geen woord gerept.

In elk geval wordt in het voorschrift zelf geen specifieke maximale grootte voor de gaten in het plastic genoemd. Het gaat erom dat het afval zich niet buiten de (afgezonderde en ommuurde) balenopslag verspreidt in de inrichting en daarbuiten.

Verweer:

Het voorschrift schrijft evenwel onomstotelijk voor dat de op- en overslag en het transport van afvalstoffen zodanig moeten plaatsvinden dat zich geen afval in of buiten de inrichting kan verspreiden. Het gaat er in essentie om dat het zich in de verpakking bevindende afval zich niet buiten de verpakking kan verspreiden.

Overweging commissie

De commissie verwijst naar hetgeen bij het eerste bezwaar is overwogen.

Bezwaargrond 3: bezwaarde heeft redelijke maatregelen genomen om verspreiding van afval binnen en buiten de inrichting te voorkomen.

Bezwaarde voldoet aan voorschrift 6.2.1. van de omgevingsvergunning omdat zij tal van maatregelen neemt om afvalverspreiding te voorkomen. Voorop staat dat er om de balen een plastic verpakking zit. Deze plastic verpakking is een eerste barrière om verspreiding te voorkomen. Het kan echter voorkomen (bijvoorbeeld bij overslag) dat deze verpakking

Hoor- en adviescommissie

beschadigd raakt. Dat is in alle redelijkheid niet te vermijden bij de behandeling van de grote hoeveelheden huishoudelijk afval die bezwaarde verwerkt.

Om die reden heeft bezwaarde nog verdere maatregelen genomen om verspreiding te voorkomen. Zo is de balenopslag ommuurd, wordt het terrein van de balenopslag continu gereinigd; veegwagens rijden maandag tot en met vrijdag tussen 8 uur 's ochtends en 22 uur 's avonds. Daarbovenop zijn er nog eens vier prikkers in dienst om tussen 7 uur en 15 uur klein afval weg te halen.

Verweer:

De locaties waar de open overslag en het transport van afvalstoffen geschieden zijn niet relevant voor de werking van het voorschrift. Het voorschrift geldt binnen de gehele inrichting. Dus het voorschrift geldt ook voor de "uithoeken" van de inrichting. De opvatting van bezwaarde dat vanuit de locaties waar het afval zich bevindt dit afval zich niet "verder" kan verspreiden is daarom onjuist. Immers, in het voorschrift is geen gradatie aangebracht in "verspreiden" en "verdere verspreiding".

Bezwaarde dient te voldoen aan de voortdurende plicht ervoor te zorgen dat er zich geen afval kan verspreiden, zowel binnen als buiten de inrichting.

Overweging commissie

Het staat bezwaarde vrij om te bepalen welke maatregelen zij neemt om de verspreiding van afval binnen of buiten de inrichting te voorkomen. Uit de last onder dwangsom d.d. 17 augustus 2023 en voorschrift 6.2.1 blijkt dat verspreiding voorkomen kan worden door onbeschadigde plasticverpakking van de afvalstoffen. Als het, gelet op de aard van de werkzaamheden, niet mogelijk is om plasticverpakking intact te laten, zou het op de weg van bezwaarde liggen om verweerders te verzoeken om voorschrift 6.2.1 te wijzigen. Op dit moment dient de commissie uit te gaan van hetgeen is opgenomen in voorschrift 6.2.1 en de opgelegde last onder dwangsom d.d. 17 augustus 2023. Gelet daarop is er sprake van een overtreding.

In haar pleitnota is namens bezwaarde gewezen op de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 21 oktober 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:10844. Volgens bezwaarde zou hieruit blijken dat een inrichting geen overtreding begaat als zij alle redelijkerwijs mogelijke maatregelen heeft getroffen om de overtreding van het voorschrift te voorkomen. Bezwaarde heeft daarbij aangegeven dat dit hier het geval is nu balen in sommige gevallen opnieuw gewikkeld worden in plastic, er een muur is gebouwd en er veegwagens rondrijden.

Ten aanzien van deze aangehaalde jurisprudentie merkt de commissie allereerst op dat die casus zag op een oplegde last onder dwangsom die was aangevochten. In de onderliggende casus is de last onder dwangsom onherroepelijk. De commissie merkt daar verder bij op dat als deze jurisprudentie wel van toepassing zou zijn op de onderliggende casus, de commissie van mening is dat bezwaarde niet alle redelijke maatregelen heeft getroffen om verspreiding van afval te voorkomen. Immers niet alle balen worden opnieuw gewikkeld, de gebouwde muur heeft geen effect op het kunnen verspreiden van afval van balen die aan de bovenkant zijn beschadigd en het rondrijden van veegwagens ziet vooral op het tweede gedeelte van voorschrift 6.2.1 (direct verwijderen van afval). Tijdens de hoorzitting is door verweerders aangegeven dat bezwaarde de beschadigde balen kan afdekken met een zeil. De commissie constateert dat bezwaarde daar echter niet voor heeft gekozen. Zoals uit de foto's bij het controlerapport blijkt, zitten de meeste scheuren aan de bovenkant van de balen.

Bezwaargrond 4: Verweerders hebben niet aangetoond dat afval zich heeft kunnen verspreiden binnen of buiten de inrichting.

Uit het controlerapport blijkt uitsluitend dat het plastic om diverse balen beschadigd en/of gescheurd is. In de invorderingsbeschikking wordt vervolgens gesteld dat het afval daardoor niet in een geschikte en deugdelijke verpakking is opgeslagen en dat daarom een dwangsom zou zijn verbeurd. Dit is onjuist.

Hoor- en adviescommissie

Daarbij moet tevens worden opgemerkt dat uit de omstandigheid dat er gaten in de balen zitten nog niet volgt dat sprake is geweest van enig nadeel voor het milieu, of overlast voor omwonenden.

Verweer:

De enkele vaststelling dat afval zich kan verspreiden vanwege een ondeugdelijke verpakking is voldoende om vast te stellen dat het voorschrift niet wordt nageleefd. In het controlerapport wordt gesteld dat er is geconstateerd dat minimaal 30 balen beschadigd en/of gescheurd zijn met een oppervlak groter dan 0,25m². Het afval werd niet in een daarvoor geschikte en deugdelijke verpakking (balen) opgeslagen en gehouden waardoor het zich in de verpakking bevindende afval "heeft kunnen verspreiden". Uiteraard dient de constatering te zijn dat afval zich kan verspreiden. Deze rectificatie doet geen afbreuk aan de blote constatering, namelijk dat minimaal 30 balen beschadigd en/of gescheurd zijn waardoor het afval zich kan verspreiden.

Bij een "daadwerkelijke verspreiding" is er geen sprake meer van het voorkomen van dat het afval zich kan verspreiden, maar van een feitelijke verspreiding. En daarmee wordt niet aan het voorschrift voldaan.

Klachten van omwonenden dan wel enig nadeel voor het milieu is geen voorwaarde voor het uitoefenen van onze bevoegdheid om te controleren of al dan niet voldaan is aan de last.

Overweging commissie

Zoals eerder overwogen bij het eerste bezwaar gaat het hier kennelijk om een verschrijving, die bij de beslissing op bezwaar hersteld kan worden. Uit de foto's bij het controlerapport d.d. 28 augustus 2025 blijkt in elk geval niet dat het afval zich daadwerkelijk heeft verspreid binnen of buiten de inrichting.

Het is voor de commissie niet geheel duidelijk geworden waarom voorschrift 6.2.1 zo strikt is geformuleerd. Vaststaat wel dat bezwaarde daar geen rechtsmiddelen tegen heeft aangewend.

Bezwaargrond 5: Verzoek intrekking last en invorderingen.

Er is sprake van een uitzondering waardoor de last onder dwangsom ingetrokken moet worden, omdat de last en de voorwaarde voor verbeurte uit de last duidelijk niet op elkaar aansluiten. Uit de drie invorderingsbeschikkingen blijkt dat verweerders uitsluitend toetsen of de balen scheuren of gaten bevatten met een oppervlakte van ten minste 0,25 m². Dit is evident onvoldoende om aan te tonen dat sprake is van een overtreding van het voorschrift.

Verweer:

Het had op de weg van bezwaarde gelegen om rechtsmiddelen aan te wenden tegen de formulering van het voorschrift en tegen de opgelegde last onder dwangsom. Nu bezwaarde dat verzuimd heeft kan strijdigheid met het rechtszekerheidsbeginsel niet met succes worden tegengeworpen aan verweerders.

In deze bezwaarprocedure staat de werking van voorschrift 6.2.1. van de vergunning niet ter discussie. Het voorschrift is van toepassing en het niet naleven betekent een overtreding. Verweerders zijn van mening dat bij een besluit over invordering van een verbeurde dwangsom, volgens jurisprudentie, aan het belang van die invordering veel gewicht moet worden toegekend.

Overweging commissie

Bezwaarde heeft geen bezwaar gemaakt tegen de opgelegde last onder dwangsom d.d. 17 augustus 2023. Nu hiertegen geen rechtsmiddelen zijn aangewend, staat dit besluit in rechte vast. Uit vaste jurisprudentie, zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:466, blijkt dat een belanghebbende in de procedure tegen de invorderingsbeschikking in beginsel niet met succes

Hoor- en adviescommissie

gronden naar voren kan brengen die hij tegen de last onder dwangsom naar voren had kunnen brengen. Dit kan slechts in uitzonderlijke gevallen. Daarmee is de rechtspraak dat bezwaren die betrekking hebben op de rechtmatigheid van het besluit tot oplegging van de last onder dwangsom niet meer aan de orde kunnen komen in het kader van de toetsing van de invorderingsbeschikking genuanceerd. Een uitzonderlijk geval kan bijvoorbeeld worden aangenomen indien evident is dat er geen overtreding is gepleegd en/of betrokkene geen overtreder is. Een ander uitzonderlijk geval kan de onuitvoerbaarheid van een last betreffen. De opgelegde last blijkt dan om technische of juridische redenen evident niet uitvoerbaar te zijn (ABRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1405). Een dergelijke uitzondering doet zich naar de mening van de commissie niet voor. Het is de commissie niet gebleken dat de last onuitvoerbaar is, zeker nu verweerders tijdens de hoorzitting hebben aangegeven dat door het afdekken met een zeil van de balen aan de last kan worden voldaan.

Bezwaarde is van mening dat de last en de voorwaarde voor verbeurte van de dwangsom niet op elkaar aansluiten. Volgens bezwaarde is het uitsluitend toetsen of de balen scheuren of gaten bevatten met een oppervlakte van ten minste 0,25 m2 evident onvoldoende om aan te tonen dat sprake is van een overtreding van het voorschrift. De commissie kan deze redenering van bezwaarde niet volgen. Bij het eerste bezwaar constateerde de commissie dat verweerders in de last onder dwangsom een nadere invulling hebben gegeven aan voorschrift 6.2.1. De commissie acht deze invulling niet onredelijk. Op grond van voorschrift 6.2.1 zou elke scheur in het plastic immers een overtreding kunnen zijn. Een dergelijke strenge uitleg wordt door verweerders echter niet gehanteerd.

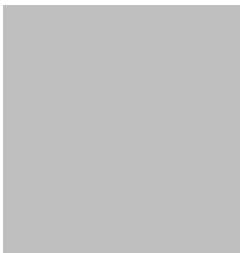
ADVIES VAN DE COMMISSIE

De commissie komt op basis van de stukken en het besprokene tijdens de op 23 april 2026 gehouden openbare hoorzitting tot de conclusie dat het bestreden besluit niet herroepen moet worden, maar wel gecorrigeerd moet worden conform het advies.

Haarlem, 23 april 2026

de Hoor- en adviescommissie,

Kamer IV



fungerend secretaris



voorzitter