

# 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 Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier te Heerhugowaard (bezwaarde) (ingediend door ██████████) tegen het besluit van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied namens Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (verweerders) van 19 december 2025, waarbij een last onder dwangsom is opgelegd.

---

#### ONTVANKELIJKHEID

Gelet op de datum waarop het bestreden besluit is verzonden, 19 december 2025, en gelet op de datum waarop het per post verzonden bezwaarschrift is ontvangen, 29 januari 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 122 Provinciewet en artikel 5:32 Awb.

#### VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Op 19 december 2025 is door verweerders een last onder dwangsom opgelegd aan bezwaarde. Op 28 januari 2026 is tegen dit besluit bezwaar gemaakt. Op 2 april 2026 heeft een hoorzitting plaatsgevonden. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt dat aan het advies wordt toegevoegd.

#### INHOUD VAN HET BESTREDEN BESLUIT

Verweerders hebben op 28 november 2024 een integrale milieucontrole uitgevoerd. Tijdens die controle zijn overtredingen geconstateerd. Op 14 februari 2025 hebben verweerders een waarschuwingsbrief (kenmerk: 12510200) gestuurd waarin bezwaarde wordt gesommeerd om de geconstateerde overtredingen ongedaan te maken.

Bij een hercontrole op 10 juli 2026 zijn de onderstaande overtredingen geconstateerd.

1. Overtredingen van artikel 5.1 lid 2 van de Omgevingswet, namelijk het uitbreiden van de capaciteit zonder dat daar een omgevingsvergunning voor is verleend en het nieuwe acceptatie- en verwerkingsbeleid (AV-beleid) waar geen nieuwe omgevingsvergunning voor aangevraagd en verleend is.
2. Overtreding van voorschrift 2.3.1 van de omgevingsvergunning van 25 april 2008, aangezien verweerders geen nadere informatie hebben mogen ontvangen over onderzoek op binnenkomende vrachten per as, gaan verweerders er dan ook vooralsnog vanuit dat dit onderzoek niet/onvolledig wordt uitgevoerd.
3. Overtreding van voorschrift 6.3.1 van de vergunning van 19 april 2011, namelijk het regelmatig gebruiken van de fakkel wanneer de biogas-opwerkingsinstallatie niet in storing is.
4. Overtreding van voorschrift 6.3.3 van de vergunning van 19 april 2011, aangezien niet is aangetoond dat de ontstekingsinstallatie van de fakkel op deze locatie ten minste eenmaal per maand op de goede werking wordt beproefd dan wel indien dat aantoonbaar niet mogelijk is, de inspecteur bewijzen van de testen in deze frequentie van het elektrische/elektronische systeem toe te zenden.

De ingediende zienswijzen geven geen aanleiding om af te zien van handhaving.

Bezwaarde wordt dan ook gelast:

1. de overtredingen van artikel 5.1 lid 2 van de Omgevingswet te beëindigen en herhaling te voorkomen; bezwaarde kan in ieder geval voldoen aan deze last door ervoor te zorgen dat:

# Hoor- en adviescommissie

- a. geen overschrijding plaatsvindt van de vergunde capaciteit van de biogas-opwerkinginstallatie en
- b) het AV-beleid in overeenstemming is gebracht met het vergunde AV-beleid.

Indien na de begunstigingstermijn wordt geconstateerd dat niet of niet volledig aan deze last is voldaan, is bezwaarde, aan de provincie Noord-Holland een dwangsom verschuldigd van:

- a. €5.000,- per maand dat geconstateerd wordt dat een overschrijding van de vergunde opwerkingscapaciteit heeft plaatsgevonden met een maximum van €15.000,-
- b. €5.000,- per maand dat geconstateerd wordt dat het uitgevoerde AV-beleid niet in overeenstemming is met het vergunde AV-beleid met een maximum van €15.000,-

2. De overtreding van voorschrift 2.3.1 van de omgevingsvergunning van 25 april 2008 te beëindigen en herhaling te voorkomen.

Indien na de begunstigingstermijn wordt geconstateerd dat niet of niet volledig aan deze last is voldaan, is bezwaarde, aan de provincie Noord-Holland een dwangsom verschuldigd van:

€5.000,- per maand voor het niet aantonen dat binnenkomende vrachten zijn afgehandeld volgens het vergunde AV-beleid en AOIC met een maximum van €15.000,-.

3. De overtreding van voorschrift 6.3.1 van de omgevingsvergunning van 19 april 2011 te beëindigen en herhaling te voorkomen.

Indien na de begunstigingstermijn wordt geconstateerd dat niet of niet volledig aan deze last is voldaan, is bezwaarde, aan de provincie Noord-Holland een dwangsom verschuldigd van:

€5.000,- per maand dat sprake is van het gebruik van de fakkel, anders dan bij periodieke onderhoudsmomenten dan wel wanneer de biogas-opwerkingsinstallatie "in storting" is, met een maximum van €15.000,-.

4. De overtreding van voorschrift 6.3.3 van de omgevingsvergunning van 19 april 2011 te beëindigen en herhaling te voorkomen.

Indien na de begunstigingstermijn wordt geconstateerd dat niet of niet volledig aan deze last is voldaan, is bezwaarde, aan de provincie Noord-Holland een dwangsom verschuldigd van:

€5.000,- per maand, met een maximum van €15.000,-.

Voor het uitvoeren van de lasten om de hierboven genoemde overtredingen te beëindigen en herhaling te voorkomen bedraagt de begunstigingstermijn 2 maanden voor de overtredingen vermeld onder punten 2 en 3, gerekend vanaf de dag na de verzenddatum van deze beschikking. Voor de last, vermeld onder punt 1 bedraagt de begunstigingstermijn 3 maanden en voor de last, vermeld onder punt 4 bedraagt de begunstigingstermijn 1 maand.

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

Alvorens inhoudelijk in te gaan op de gronden wil de commissie het volgende opmerken over de last onder dwangsom. Uit de inhoud van de last moet duidelijk blijken wat de overtreding is, de overtreder dient immers deze overtreding ongedaan te maken. Door het vermelden van een (mogelijke) herstelmaatregel geeft het bestuursorgaan vervolgens aan op welke wijze de overtreder aan de last kan voldoen. De overtreder moet namelijk de vrijheid hebben om alternatieve oplossingen te kiezen, zolang hij maar aan de opgelegde last voldoet. Uit de inhoud van de last moet dus voldoende blijken welk (wettelijk) voorschrift is overtreden. Het feit dat verweerders in het verweerschrift aankondigden een gedeelte van de door hen opgelegde last weer te zullen intrekken, maar hiervan in de pleitnota weer terugkwamen, lijkt erop te duiden dat het voor verweerders ook niet geheel duidelijk is wat de overtreding nu precies inhoudt. De commissie zal daar nader op ingaan bij de bezwaargronden.

Bezwaargrond 1: Benadeling door te wachten met indiening aanvraag.

Er zijn onderzoeken nodig om een complete aanvraag in te dienen. Bezwaarde had kennelijk beter een incomplete aanvraag in kunnen dienen, zodat er sprake was van een concreet zicht op legalisatie.

*Verweer:*

Er is geen rechtsregel die de aanvrager gelast om een complete aanvraag in te dienen. Verweerders zijn van oordeel dat indien een aanvraag is ingediend, deze getoetst dient te worden

# Hoor- en adviescommissie

op ontvankelijkheid in die zin dat getoetst wordt of voldaan is aan de indieningsvereisten dan wel of verweerders over voldoende gegevens beschikken om een zorgvuldig besluit te nemen. Indien verweerders tot de conclusie komen dat niet voldoende gegevens zijn aangeleverd dan wel dat niet aan de indieningsvereisten is voldaan, dan wordt de aanvrager in de gelegenheid gesteld om de aanvraag aan te vullen. Verweerders kunnen zich daarom niet vinden in de redenatie dat er een "afpraak" zou bestaan om slechts complete aanvragen in te dienen.

## Overweging commissie

De beginselplicht tot handhaving houdt in dat een bestuursorgaan tegen een overtreding moet handhaven, tenzij er wat bijzonders aan de hand is. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) heeft op 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:678 nadere duiding gegeven aan deze beginselplicht tot handhaving: *"Daarbij geldt als uitgangspunt dat het algemeen belang gediend is met handhaving en dat om die reden in de regel tegen een overtreding moet worden opgetreden. Handhaving blijft dus voorop staan. Handhavend optreden is alleen onevenredig als er in het concrete geval omstandigheden zijn waaraan een zodanig zwaar gewicht toekomt dat het algemeen belang dat gediend is met handhaving daarvoor moet wijken. Dan is er een bijzonder geval waarin toch van handhavend optreden moet worden afgezien. Een bijzonder geval kan zich bijvoorbeeld voordoen bij concreet zicht op legalisatie, maar ook andere omstandigheden van het concrete geval kunnen leiden tot het oordeel dat er een bijzonder geval is. Andere redenen om van handhavend optreden af te zien kunnen zich bijvoorbeeld voordoen bij een schending van het gelijkheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel."*

Van een concreet zicht op legalisatie kan sprake zijn als er een (ontvankelijke) aanvraag is ingediend bij het bestuursorgaan, zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling op 12 mei 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM4956. Een dergelijke aanvraag moet voldoende compleet zijn om een oordeel te kunnen geven over de milieuaspecten. Bezwaarde ontkent niet dat er sprake is van een overtreding, maar stelt dat zij een nieuwe aanvraag aan het voorbereiden is.

Bezwaarde had, mits er voldoende informatie beschikbaar was over de milieuaspecten, een incomplete aanvraag kunnen indienen. Daarmee had overigens nog niet vastgestaan dat er concreet zicht op legalisatie was, dat hangt immers af van het oordeel over de milieuaspecten. Nu er echter helemaal geen aanvraag is ingediend door bezwaarde, is er ook geen sprake van concreet zicht op legalisatie en dienen verweerders over te gaan tot handhaving. Bezwaarde geeft in het bezwaarschrift niet aan dat er bijzondere omstandigheden zijn om van het handhaven af te zien. Door bezwaarde zijn geen afspraken met verweerders overgelegd waaruit zou blijken dat het indienen van een onvolledige aanvraag niet was toegestaan.

Bezwaargrond 2: hogere inlaatcapaciteit biogasopwerkingsinstallatie.

In de vergunning met kenmerk: 06.24278, van 25 april 2008, is een biogasopwerkingsinstallatie van gistingsgas naar aardgas opgenomen. In de toelichting bij de aanvraag is geen verwerkingscapaciteit van deze installatie gespecificeerd. Evenmin is in de verleende vergunning een maximaal toegestane capaciteit opgenomen. Er is dan ook geen sprake van een overtreding.

*Verweer:*

In tegenstelling tot hetgeen is opgenomen in het verweerschrift, hebben verweerders in de pleitnota aangegeven dat er sprake is van een overtreding aangezien de capaciteit van de installatie is vergroot zonder dat bezwaarde daar een vergunning voor heeft.

## Overweging commissie

Zoals de commissie eerder opmerkte dient uit de inhoud van de opgelegde last te blijken wat precies de overtreding is. Volgens de last wordt artikel 5.1 lid 2 van de Omgevingswet overtreden. Deze omschrijving van de inhoud van de last is echter niet duidelijk, aangezien door deze algemene formulering niet duidelijk is wat exact de overtreding is en hoe bezwaarde deze overtreding ongedaan kan maken. Verweerders zijn, zo blijkt uit de hoorzitting, van mening dat de capaciteit van de installatie vergroot zou zijn zonder dat daar een vergunning voor verleend is. Het is dan wel van belang dat is komen vast te staan welke capaciteit vergund was en welke

# Hoor- en adviescommissie

capaciteit nu door bezwaarde wordt gebruikt. Dit blijkt echter niet uit de omschrijving van de inhoud van betreffende last en daardoor kan deze last, zoals die in het bestreden besluit is verwoord, niet op deze wijze in stand blijven.

Bezwaargrond 3: Vergund AV-beleid.

In de vergunning van 28 mei 2021, zaaknummer 10387413, staat inzake het AV-beleid: "Bij de aanvraag is geen beschrijving van het AV-beleid en de AO/IC gevoegd. Op basis van het gestelde in de aanvraag vinden wij dat de aangevraagde wijzigingen/veranderingen binnen de inrichting weinig gevolgen hebben voor de huidige acceptatie- en verwerkingsbeleid. Om die reden is deze niet in de aanvraag getoetst. Wijzigingen in het AV-beleid en/of de AO/IC moeten schriftelijk aan ons worden voorgelegd. Als bevoegd gezag zullen wij vervolgens bezien welke procedure in relatie tot de aard van de wijziging is vereist."

Het bij de vergunning uit het jaar 2009 vastgestelde beleid geldt derhalve nog steeds als het actuele, vergunde beleid. De feitelijke situatie binnen de inrichting is sinds die tijd niet gewijzigd. Evenmin is een nieuwe aanvraag ingediend om dit aspect van de omgevingsvergunning te laten wijzigen. Het in 2009 vergunde beleid is volgens bezwaarde onverkort van toepassing. Bezwaarde handelt conform dit vergunde beleid en ziet daarom niet in op welke grond er sprake zou kunnen zijn van een overtreding op dit punt.

*Verweer:*

Verweerders merken op dat bij de controle op 28 november 2024 expliciet is gevraagd naar de in voorschrift 2.3.1 genoemde stukken. Er werd meegedeeld dat sinds 2022 gebruik wordt gemaakt van zelf opgesteld AV-beleid.

Op 16 januari 2025 hebben verweerders een e-mail van 24 augustus 2023 (van de heer R. Hopman, toenmalig adviseur milieu en ruimte van bezwaarde) doorgezonden gekregen. Hiermee lijkt de daarin bijgevoegde memo niet bedoeld als slechts voor intern gebruik. Verder hebben verweerders tot op heden geen bewijsmiddelen ontvangen waaruit blijkt dat op de locatie RWZI Beverwijk gewerkt wordt volgens de toen doorgezonden stukken, of dat een ontvankelijke aanvraag om wijziging van de vergunning op punt van het AV-beleid is ingediend.

## Overweging commissie

Op grond van vergunningsvoorschrift 2.3.1 van de vergunning d.d. 25 april 2008, moeten de procedures met betrekking tot acceptatie en verwerking en administratieve organisatie en interne controle voldoen aan de randvoorwaarden zoals vastgelegd in de "richtlijn basisacceptatie- en verwerkingsbeleid", de "uitgangspunten voor de AO/IC" en de "randvoorwaarden voor de monsternamen- en analyseprocedure", zoals weergegeven in het rapport "De Verwerking Verantwoord". Bezwaarde dient daar dan ook aan te voldoen, aangezien dit vergunningsvoorschrift, voor zover de commissie, aan de hand van de stukken kan beoordelen, nog altijd gelding heeft.

Ook nu is het voor de commissie niet duidelijk geworden wat nu precies de overtreding is die door bezwaarde ongedaan dient te worden gemaakt. Kennelijk handelt bezwaarde niet conform het AV-beleid van voorschrift 2.3.1 van de vergunning. Dit zou blijken uit het feit dat bezwaarde heeft aangegeven sinds 2022 te handelen conform een eigen opgesteld "beleid" uit 2022. Bij herstelsancties dient het bestuursorgaan echter de overtreding aannemelijk te maken. Aan een handhavingsbesluit dient een deugdelijke en controleerbare vaststelling van relevante feiten en omstandigheden ten grondslag te liggen op grond waarvan geconcludeerd kan worden dat sprake is van een overtreding. Het is de commissie niet duidelijk geworden wat de concrete overtreding is geweest. De commissie is dan ook van oordeel dat ook op dit punt de inhoud van de last niet (voldoende) duidelijk is, waardoor het voor bezwaarde evenmin niet duidelijk is wat zij moeten doen om de overtreding te beëindigen .

Bezwaargrond 4: Afvalstoffen - Handelen conform kenbaar gemaakt AV-beleid en AO/IC.

# Hoor- en adviescommissie

Het afvalwater dat van derden wordt ingenomen betreft afvalwater van huishoudelijke aard en voldoet daarmee aan het binnen de inrichting geldende acceptatiebeleid. Voor huishoudelijk afvalwater is een aanvullende toetsing niet noodzakelijk.

Bezwaarde behandelt overigens momenteel geen afvalwater van niet-huishoudelijke aard omdat er geen bedrijven zijn die met bezwaarde een overeenkomst hiertoe zijn aangegaan. Bezwaarde is daarom van oordeel dat wordt gehandeld conform het kenbaar gemaakte acceptatie- en verwerkingsbeleid, behorende bij de vergunning uit 2009 (AV-beleid) en de interne procedures zoals vastgelegd in de AO/IC.

*Verweer:*

In 2025 maakte RWZI Beverwijk nog gebruik van een slibdrooginstallatie. Deze is in 2026 buiten gebruik gesteld en ongeveer gelijktijdig is een slibontwateringsinstallatie in gebruik genomen. In de AV-beleidsstukken wordt slechts eenmaal melding gedaan en dan wel slechts van een slibdrooginstallatie.

## Overweging commissie

De commissie verwijst naar hetgeen is opgenomen bij de derde bezwaargrond. Ook uit de inhoud van deze last blijkt onvoldoende wat de overtreding is.

## ADVIES VAN DE COMMISSIE

De commissie komt op basis van de stukken en het besprokene tijdens de op 2 april 2026 gehouden openbare hoorzitting tot de conclusie dat uit de inhoud van de opgelegde last 1 a en b en last 2 onvoldoende blijkt wat exact de overtreding is. Verweerders dienen dit dan ook nader toe te lichten en de lasten te verduidelijken, dan wel deze lasten in te trekken.

Haarlem, 2 april 2026

de Hoor- en adviescommissie,

Kamer III



fungerend secretaris



voorzitter