

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 ICL Fertilizers Europe C.V. te Amsterdam (bezwaarde) (ingediend door [REDACTED] van NewGround Law B.V. te Amsterdam) tegen het besluit van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied namens Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (verweerders) van 11 maart 2026, waarbij een last onder dwangsom is opgelegd.

ONTVANKELIJKHEID

Gelet op de datum waarop het bestreden besluit is verzonden, 11 maart 2026, en gelet op de datum waarop het bezwaarschrift is ontvangen, 13 april 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

Artikel 122 Provinciewet en hoofdstuk 5 van de Awb

VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Op 11 maart 2026 hebben verweerders een last onder dwangsom opgelegd. Op 9 april 2026 is namens bezwaarde bezwaar gemaakt tegen dit besluit en is verzocht om rechtsreeks beroep. Op 26 mei 2026 is het verzoek om rechtstreeks beroep afgewezen. Op 9 juli 2026 heeft een hoorzitting plaatsgevonden. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt dat aan het advies wordt toegevoegd.

INHOUD VAN HET BESTREDEN BESLUIT

Met de inwerkingtreding van de actualisatiebeschikking d.d. 21 februari 2026, is een aantal emissiegrenswaarden gewijzigd waaraan bezwaarde moet voldoen. Voor waterstofchloride geldt dat de concentratienorm uit de droogtrommel (meetpunt S) strenger is geworden, van 30 mg/Nm³ naar 12 mg/Nm³. Ook de norm voor de emissievracht (uitworp) van waterstofchloride is strenger, van 4,2 kg/uur naar 1,68 kg/uur. Door deze actualisering heeft de eerder opgelegde last onder dwangsom van 27 juni 2024 zijn betekenis verloren en dient een nieuwe last onder dwangsom opgelegd te worden.

Het overschrijden van de emissiegrenswaarde i.c. de uitworp van waterstofchloride uit voorschrift 4.1 van de actualisatiebeschikking, vormt een overtreding van artikel 5.5, eerste lid, aanhef en onder d, van de Omgevingswet. Daarin staat dat het verboden is om te handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit.

Verweerders gelasten bezwaarde om herhaling van de overschrijding van de emissievracht voor waterstofchloride te voorkomen. Deze grenswaarde voor de emissievracht is sinds de inwerkingtreding van de actualisatiebeschikking op 21 februari 2026 (kenmerk 13271649) vastgelegd in voorschrift 4.1 van de actualisatiebeschikking.

Bezwaarde kan in ieder geval aan de last voldoen door maatregelen te nemen zodat de uitworp van waterstofchloride uit de schoorsteen (LW101, droogtrommel S) voldoet aan de vrachteis van maximaal 1,68 kg/uur. Om dit aan te tonen zal de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied emissiemetingen (laten) uitvoeren om de emissievracht van waterstofchloride vast te stellen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt dat in geval een last onder dwangsom strekt tot voorkoming van herhaling van een overtreding,

Hoor- en adviescommissie

aan de last niet noodzakelijkerwijs een begunstigingstermijn behoeft te worden verbonden.

Indien wordt geconstateerd dat niet of niet volledig aan deze last is voldaan, is bezwaarde aan verweerders een dwangsom verschuldigd van € 1.250.000,- per keer dat een overtreding van voorschrift 4.1 van de actualisatiebeschikking met kenmerk 13271649, voor wat betreft de emissievracht (uitworp) voor waterstofchloride, wordt geconstateerd, met een maximum van € 2.500.000,-.

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

Bezwaargrond 1: strijd met het zorgvuldigheids- en vertrouwensbeginsel

Verweerders stellen dat bezwaarde op bepaalde toezeggingen is teruggekomen, maar verweerders geven niet aan om welke toezegging het gaat en waarom het terugkomen daarop de oplegging van een last van € 1.250.000,- per overtreding zonder begunstigingstermijn rechtvaardigt.

Daarnaast is het oordeel dat er geen sprake is van bijzondere omstandigheden die zouden nopen tot afzien van handhaving onvoldoende gemotiveerd in het licht van de erkende constructieve houding van bezwaarde, de lopende implementatie van technische maatregelen en het feit dat medewerkers van de ODNZKG zelf de proactieve opstelling van bezwaarde hebben bevestigd.

Het bestreden besluit geeft er geen blijk van dat verweerders de belangen van bezwaarde heeft meegewogen tegenover het handhavingsbelang.

Verweer:

In het bestreden besluit staat dat bezwaarde op bepaalde toezeggingen alweer is teruggekomen. Deze opmerking ziet op de toezegging van bezwaarde om een geheel nieuwe gaswasser te installeren. Bezwaarde heeft dit toegezegd op onder andere de bewonersavond van 25 augustus 2025 en in gesprekken met de vergunningverleners van de ODNZKG, maar is hier nadien op teruggekomen. Tijdens latere gesprekken heeft bezwaarde aangegeven dat de volledige vervanging van de gaswasser niet doorgaat, maar dat deze wel in twee fases vernieuwd zal worden. Verweerders merken echter op dat het terugkomen op deze toezegging niet doorslaggevend is voor de conclusie dat bezwaarde zich onvoldoende inspanst om verdere overtreding van de emissiegrenswaarde te voorkomen.

Van belang is dat uit de meting van 28 november 2024 blijkt dat bezwaarde onder bepaalde omstandigheden zowel aan de oude als aan de aangescherpte emissiegrenswaarden voor waterstofchloride kan voldoen. Verweerders zijn van oordeel dat bezwaarde zich tot op heden onvoldoende heeft ingespannen om consequent aan de emissiegrenswaarden voor waterstofchloride te voldoen, en zich daardoor bepaald niet als een meewerkende overtreder heeft gedragen. Er zijn producten waarbij bezwaarde gemakkelijk aan de emissiegrenswaarde kan voldoen, en er zijn producten waarbij de emissiegrenswaarde niet of nauwelijks kan worden gehaald.

Door te kiezen voor het maken van producten die niet tot een overschrijding van de emissiegrenswaarden leiden, kan bezwaarde te allen tijde aan de emissiegrenswaarden voldoen. Desondanks hebben verweerders meest recent op 23 september 2025 nog een forse overschrijding geconstateerd. Deze constatering en het feit dat een te hoge emissie van waterstofchloride een direct gevolg is van de keuzes van bezwaarde, laten zien dat bezwaarde een overschrijding van de emissiegrenswaarde voor lief neemt.

Verweerders concluderen dan ook dat bezwaarde een calculerende overtreder is. Er zijn geen bijzondere omstandigheden om van het handhaven af te zien.

Overweging commissie

De beginselplicht tot handhaving houdt in dat een bestuursorgaan tegen een overtreding handhavend moet optreden, tenzij er sprake is van een bijzonder geval. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) heeft op 5 maart 2025,

Hoor- en adviescommissie

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.”*

Uit het verweerschrift en het bestreden besluit maakt de commissie op dat de emissiemetingen bij bezwaarde een wisselend beeld opleveren. Bij de ene meting, bijvoorbeeld d.d. 28 november 2024, voldoet bezwaarde wel aan de emissienorm en bij een andere meting, bijvoorbeeld 23 september 2025, voldoet bezwaarde ruimschoots niet aan de emissienorm. Een overschrijding van de voorgeschreven emissienorm levert een overtreding op waardoor er sprake is van een beginselplicht tot handhaving. Dat bezwaarde maatregelen aan het treffen is om aan de voorgeschreven emissienorm te voldoen is geen bijzondere omstandigheid om af te zien van handhaving. Bezwaarde moet immers te allen tijde aan de voorgeschreven emissienormen voldoen. De nu te nemen maatregelen hadden dus al genomen moeten zijn.

Bezwaarde geeft aan dat verweerders hadden aangegeven dat bezwaarde meewerkend is, wat daar ook van zij, door verweerders is geen toezegging gedaan waaruit zou blijken dat zij geen aangepaste last onder dwangsom zouden opleggen. Er blijkt dan ook niet dat vertrouwensbeginsel geschonden zou zijn.

Bezwaargrond 2: geen herhaling van dezelfde overtreding

Er is geen sprake van herhaling van "dezelfde overtreding" in de zin van de rechtspraak, omdat het gaat om een nieuw, significant aangescherpt voorschrift, rustend op een andere juridische grondslag, met andere grenswaarden én andere meetvoorschriften. De nieuwe norm houdt een verlaging van 60% in ten opzichte van de oude vergunningsnorm.

Aangezien de eerdere last zijn werking verliest bij inwerkingtreding van de actualisatiebeschikking, heeft het bevoegd gezag feitelijk een nieuwe last opgelegd voor een nieuw voorschrift, zonder dat sprake is van een vastgestelde herhaling van overtreding van dat nieuwe voorschrift.

Verweer:

De omstandigheid dat de emissiegrenswaarde inmiddels is aangescherpt, maakt niet dat sprake is van een andere overtreding. Het feit dat de norm van 4,2 kg/uur is overtreden, betekent logischerwijs ook een overschrijding van de aangescherpte norm van 1,68 kg/uur. De overtredingen die in het verleden zijn geconstateerd, bestaan uit de emissie van meer waterstofchloride uit emissiepunt S dan volgens de vigerende vergunning is toegestaan. De overtreding die verweerders met deze last onder dwangsom willen voorkomen is dezelfde: het gaat om dezelfde stof (waterstofchloride), uit hetzelfde emissiepunt, afkomstig van hetzelfde proces. Het doel van het voorschrift (beschermen van de leefomgeving tegen de emissie van bezwaarlijke stoffen) en de strekking van het voorschrift (stellen van emissiegrenswaarden voor concentratie en vrachtheits van bezwaarlijke stoffen) zijn gelijk gebleven. De omstandigheden ten tijde van het opleggen van de last onder dwangsom kunnen dus op één lijn gesteld worden met de omstandigheden ten tijde van de eerdere overtredingen.

Er is geen sprake van een andere meetmethode. Het klopt, zoals bezwaarde stelt, dat het meetvoorschrift 5.1 onder c uit het besluit van 26 oktober 2005 door inwerkingtreding van de actualisatiebeschikking is komen te vervallen. Daaruit volgt echter niet dat sprake is van een andere meetmethode. Het doel van het vergunningvoorschrift 5.1 onder c was om de werking van de druppelvanger in de gaswaster te simuleren door het vocht uit de afgasstroom buiten beschouwing te laten. Echter is al sinds 2015 bekend dat de druppelvanger een dermate laag verwijderingsrendement heeft, dat deze de emissie van waterstofchloride nauwelijks vermindert.

Hoor- en adviescommissie

Daarom is bij de metingen in het kader van de vorige last onder dwangsom al rekening gehouden met het beperkte rendement van de druppelvanger en is in enkele gevallen gerekend met het rendement van de druppelvanger dat ICL in 2015 zelf heeft bepaald (41%). In de praktijk had de toepassing van meetvoorschrift 5.1 onder c dus maar beperkte betekenis. In de actualisatiebeschikking is dit voorschrift geschrapt, omdat het waarschijnlijk is dat het daadwerkelijke rendement van de druppelvanger dicht bij nul ligt.

Het klopt dat in de actualisatiebeschikking de meetnorm NEN-EN 1911 voor het meten van de emissie van waterstofchloride staat voorgeschreven. In die meetnorm staat hoe de metingen moeten worden uitgevoerd en hoe rekening moet worden gehouden met de meetonzekerheid. Deze meetnorm is echter niet nieuw voor bezwaarde. Reeds in 2015 heeft het meetbedrijf SGS in opdracht van bezwaarde de waterstofchloridebalans en -concentratie gemeten conform de norm NEN-EN 1911. Ook de metingen van 5 en 6 oktober 2023, 3 oktober 2024, 28 november 2024, 7 januari 2025, 28 oktober 2025 en 23 september 2025 zijn uitgevoerd volgens de meetnorm NEN-EN 1911.

Ook in situaties waarin een emissiegrenswaarde niet is gewijzigd, kunnen op verschillende momenten verschillende meetmethodes worden toegepast. Bijvoorbeeld in het geval een nieuwe versie van een NEN-norm gaat gelden. Dit heeft echter geen gevolgen voor de vraag of sprake is van dezelfde overtreding.

Uit de meting van 28 november 2024 blijkt weliswaar dat bezwaarde aan de emissiegrenswaarde van 1,68 kg/uur kan voldoen, maar daaruit volgt niet dat het gevaar voor herhaling geweken is. De emissie van waterstofchloride door bezwaarde is niet stabiel, maar varieert afhankelijk van het specifieke product en de productieomstandigheden op een bepaald moment. Zoals blijkt uit de meting van 23 september 2025, kan ook als een meting is uitgevoerd waaruit géén overschrijding is gebleken, op een later moment wel weer een overschrijding plaatsvinden. Het gevaar voor herhaling van de overtreding is daarmee juist aangetoond.

Overweging commissie

Het gaat hierbij om de vraag of er een preventieve last onder dwangsom opgelegd had moeten worden, of een reguliere last onder dwangsom.

Een reguliere last onder dwangsom kan worden opgelegd indien een overtreding heeft plaatsgevonden en indien gevaar voor herhaling voor de hand ligt. Een preventieve last onder dwangsom kan alleen worden opgelegd als er nog geen overtreding heeft plaatsgevonden, maar er sprake is van een klaarblijkelijk gevaar voor overtreding (artikel 5:7 Awb).

Aangezien de overtredingen die geconstateerd zijn door verweerders zien op de overtreding van voorschrift 5.1 onder a, is het de vraag of deze overtredingen ook kunnen worden gezien als overtreding van voorschrift 4.1 (actualisatiebeschikking d.d. 21 februari 2026).

In voorschrift 5.1 (vergunning 2003) onder a staat het volgende:

De emissies van de hierna genoemde stoffen mogen de volgende grenswaarden niet overschrijden (vervolgens worden er verschillende grenswaarden genoemd).

In voorschrift 4.1 (vergunning 2026) staat het volgende:

De emissies uit de volgende bronnen mogen per puntbron de waarden uit onderstaande tabel niet overschrijden (vervolgens worden de verschillende grenswaarden genoemd).

In de last onder dwangsom d.d. 27 juni 2024 is het volgende gelast:

Om herhaling van de overtreding van voorschrift 5.1 a van de revisievergunning voor wat betreft de vrachteis voor HCl (waterstofchloride) te voorkomen. Bezwaarde kan dit in ieder geval doen door maatregelen te nemen zodat de uitwerp van HCl voldoet aan de vrachteis van maximaal 4,2 kg/uur.

In de last onder dwangsom d.d. 11 maart 2026 is het volgende gelast:

Om herhaling van de overschrijding van de emissievracht voor waterstofchloride te voorkomen. Deze grenswaarde voor de emissievracht is sinds de inwerkingtreding van de

Hoor- en adviescommissie

actualisatiebeschikking op 21 februari 2026 (kenmerk 13271649) vastgelegd in voorschrift 4.1 van de actualisatiebeschikking.

De commissie constateert dat het voorschrift gelijkkluidend is, met dien verstande dat de emissienorm voor waterstofchloride is aangescherpt. Hetgeen gelast is in de last onder dwangsom d.d. 27 juni 2024 is gelijkkluidend aan hetgeen gelast is in de last onder dwangsom d.d. 11 maart 2026: stoppen met overschrijden van de van de emissienorm van waterstofchloride. Daar komt bij dat de meetmethode ook gelijk is gebleven.

Uit vast jurisprudentie, zie bijvoorbeeld de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven op 13 november 2018, ECLI:NL:CBB:2018:602, blijkt het volgende:

“dat bij de beantwoording van de vraag of een last strekt tot voorkoming van herhaling van eerdere overtredingen verschillende omstandigheden op zichzelf en in onderlinge samenhang bezien een rol spelen. Het gaat hier om omstandigheden die een beeld geven van de mate van continuïteit in de aan orde zijnde overtredingen, zoals de aard van de overtreding, de mate van overeenkomst - bijvoorbeeld wat betreft de plaats ervan - met de eerdere geconstateerde overtredingen en het tijdsverloop sinds die overtreding. Voor de aard van de overtreding is onder meer van belang dat het gaat om overtredingen van hetzelfde voorschrift met dezelfde strekking, wil gesproken kunnen worden van een herhaling. Om tot de conclusie te komen dat de last strekt ter voorkoming van een herhaling, is vereist dat de omstandigheden ten tijde van het opleggen van de last op één lijn kunnen worden gesteld met de omstandigheden ten tijde van de eerdere overtreding.”

De commissie is van mening dat in de onderliggende casus geen sprake is van een overtreding van hetzelfde voorschrift. Dit is echter alleen het gevolg van de actualisatie van het voorschrift. De inhoud en de strekking van het voorschrift zijn echter gelijkkluidend, waarbij nog dient te worden opgemerkt dat de emissiegrens in 2026 is aangescherpt.

Nu de inhoud en de strekking van het overtreden voorschrift gelijkkluidend is en de laatste geconstateerde overtreding dateert van 23 september 2025, dus minder dan een jaar oud, hebben verweerders een reguliere last onder dwangsom d.d. 11 maart 2026 kunnen opleggen. Deze last onder dwangsom kan worden gezien als een actualisatie van de last onder dwangsom d.d. 27 juni 2024. Het feit dat de emissienorm strenger is geworden, doet daar niet aan af nu uit metingen is gebleken dat bezwaarde ook kan voldoen aan deze strengere emissienorm.

De door bezwaarde aangehaalde jurisprudentie ECLI:NL:RBROT:2025:9750 gaat over de vraag of artikel 5:6 van de Awb geschonden was, het niet mogen opleggen van twee herstelsancties voor dezelfde overtreding. Van een dergelijke situatie is hier geen sprake.

Over de hoogte van de dwangsom zal worden ingegaan bij het vierde bezwaar.

Bezwaargrond 3: niet voldaan aan het klaarblijkelijkheidsvereiste

Het gevaar voor herhaling is onvoldoende aangetoond gelet op de recente nalevingsmetingen. Voorzover het gaat om een preventieve last, is het klaarblijkelijkheidsvereiste niet vervuld.

Verweerders hebben niet aangetoond dat, onder de nieuwe en aanmerkelijk striktere norm van 1,68 kg/uur, er een concrete en reële dreiging bestaat van overtreding. Indien verweerders de last willen kwalificeren als herhalingslast, dient het gevaar voor herhaling van overtreding van het specifieke nieuwe voorschrift te worden aangetoond aan de hand van de thans geldende norm.

Verweer:

Verweerders hebben geen preventieve last onder dwangsom op grond van artikel 5:7 van de Awb opgelegd. Er hoeft daarom niet aan het klaarblijkelijkheidsvereiste te worden voldaan.

Hoor- en adviescommissie

Overweging commissie

De commissie verwijst naar hetgeen is overwogen bij bezwaar 2. Nu er geen sprake is van een preventieve last onder dwangsom, is het klaarblijkelijkheidsvereiste niet van toepassing.

Bezwaargrond 4: disproportionaliteit van de dwangsom

Het dwangsombedrag van € 1.250.000,- per overtreding is exorbitant – een tienvoudige verhoging ten opzichte van de eerdere dwangsom van € 125.000,- en daarvoor is geen deugdelijke motivering gegeven.

Ingevolge artikel 5:32b lid 3 Awb dienen de dwangsombedragen in redelijke verhouding te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom.

Verweerders erkennen in het bestreden besluit zelf dat het overleg met bezwaarde constructief is geweest, dat bezwaarde zich meewerkend heeft opgesteld en dat bezwaarde toezeggingen heeft gedaan om ingrijpende technische maatregelen te treffen. OD-medewerkers hebben de proactieve houding van bezwaarde in die overleggen bevestigd. Gelet op deze vaststellingen kan bezwaarde binnen de systematiek van de LHSO uitsluitend worden geclassificeerd als een goedwillende overtreder (typering A). Dit heeft directe consequenties voor de passende interventie en de hoogte van de dwangsom: bij een goedwillende overtreder is een minder zware interventie aangewezen dan bij een calculerende of niet-meewerkende overtreder.

Het bestreden besluit toont geen specifiek verband aan tussen de klachten van omwonenden en de emissie van waterstofchloride uit droogtrommel S (LW101).

Een dwangsom van € 1.250.000,- per overtreding heeft - gelet op de hoogte en de onmiddellijke werking zonder begunstigingstermijn - feitelijk een punitief karakter. Dit is in strijd met de aard van de last onder dwangsom als herstelsanctie in de zin van art. 5:31 d Awb.

Verweer:

Het doel is niet om de overtreder te bestraffen, maar enkel om de overtreder ertoe te bewegen de overtreding niet te herhalen. Uit artikel 5:32b, derde lid, van de Awb en uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) volgt dat de hoogte van de dwangsom gebaseerd moet worden op de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom. De houding van de overtreder wordt in deze jurisprudentie niet als zelfstandig relevant element genoemd.

De gevolgen van de overtreding zijn groot. De door omwonenden genoemde irritatieklachten komen overeen met de klachten die kenmerkend zijn voor blootstelling aan waterstofchloride.

In de eerste last onder dwangsom hebben verweerders een dwangsom van € 125.000,- per overtreding opgelegd. Dit is duidelijk onvoldoende prikkel gebleken, aangezien bezwaarde deze last driemaal heeft overtreden. Het klopt dat deze last nog niet onherroepelijk is. Bezwaarde betoogt in de beroepsprocedure dat dit dwangsombedrag te hoog is om proportioneel te zijn. Verweerders trekken uit de geconstateerde overtredingen na oplegging van de last juist de conclusie dat het bedrag onvoldoende afschrikwekkend en dus te laag is gebleken. Verweerders achten een fors hoger dwangsombedrag daarom noodzakelijk om naleving van de last te waarborgen. Een lagere dwangsom zou ten koste gaan van de effectiviteit van het instrument.

Overweging commissie

De commissie overweegt dat de genoemde dwangsom in alle gevallen in een redelijke verhouding dient te staan tot enerzijds de zwaarte van het door de overtreding van het wettelijke voorschrift geschonden belang en anderzijds de beoogde effectieve werking van de dwangsomoplegging. Uit vaste jurisprudentie, zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 6 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:321, is het in het kader van de beoogde

Hoor- en adviescommissie

effectieve werking van de dwangsomoplegging van belang dat van de dwangsommen een zodanige prikkel moet uitgaan, dat de oplegde lasten worden nagekomen en verbeurte van de dwangsommen wordt voorkomen. Dit brengt mee dat de hoogte van het te verbeuren bedrag mag worden afgestemd op het met de overtreding te behalen financiële voordeel. Financiële omstandigheden van de overtreder spelen in beginsel geen rol bij het vaststellen van de hoogte van de dwangsom.

De commissie constateert dat de opgelegde last onder dwangsom d.d. 27 juni 2024 een dwangsom kende van €125.000,- per overtreding met een maximum van € 500.000,-. Uit het bestreden besluit blijkt dat er op basis van de last van 27 juni 2024 3 keer een invordering heeft plaatsgevonden. Dat betekent dan ook dat de last nog niet was volgelopen. De commissie constateerde al dat de last onder dwangsom d.d. 11 maart 2026 eigenlijk een voortzetting is van de opgelegde last onder dwangsom d.d. 27 juni 2024, waarbij alleen het genoemde voorschrift is gewijzigd. De commissie is daarom ook van mening dat, nu de opgelegde last onder dwangsom d.d. 27 juni 2024 nog niet was volgelopen, de dwangsom in de last onder dwangsom d.d. 11 maart 2026 ook op €125.000,- had moeten worden vastgesteld. De commissie sluit hiermee aan bij de strekking van artikel 5:6 van de Awb. Op grond van dat artikel kan een bestuursorgaan geen nieuwe herstelsanctie opleggen zolang een andere wegens dezelfde overtreding opgelegde herstelsanctie nog van kracht is. Alhoewel de dwangsom van 27 juni 2024 is uitgewerkt en daarmee geen sprake is van strijd met artikel 5:6 van de Awb past dit bij de voortzetting van de in 2024 opgelegde last onder dwangsom. Immers, pas als de last onder dwangsom van 27 juni 2024 volledig was verbeurd en daarmee uitgewerkt hadden verweerders een nieuwe last onder dwangsom kunnen opleggen, waarbij de hoogte van de dwangsom kan worden aangepast. Het feit dat er nog slechts één overtreding nodig was om de last te laten vollopen doet daar niet aan af.

Voor de volledigheid merkt de commissie nog het volgende op over de hoogte van de dwangsom. In het kader van de beoogde effectieve werking van de dwangsom is naar oordeel van de commissie ook van belang dat verweerders een inschatting kunnen maken van de hoogte van de kosten om de overtreding te beëindigen. De dwangsom moet immers zodanig hoog zijn, dat bezwaarde voldoende prikkel heeft om deze kosten te maken, zodat verbeurte van de dwangsom wordt voorkomen. Hiervoor is van belang dat de dwangsom hoger is dan de kosten die door bezwaarde zouden kunnen worden bespaard met het niet nemen van maatregelen ter beëindiging van de vermeende overtreding.

Ten aanzien van het aanmerken van bezwaarde als een calculerende overtreder (C4) conform Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) door verweerders in het verweerschrift, merkt de commissie het volgende op. De commissie is ermee bekend dat verweerders in een opgelegde last onder dwangsom meestal refereren aan het LHSO en daarbij ook aangeven om wat voor een overtreder het gaat. Op grond van de interventiematrix van het LSHO is dit in dit geval minder relevant, aangezien de gevolgen voor de fysieke leefomgeving aanzienlijk zijn. Hierdoor kan ook al bij een goedwillende overtreder een last onder dwangsom worden opgelegd. Het al dan niet aanmerken van bezwaarde als calculerende overtreder heeft in die zin geen effect op het al dan niet mogen opleggen van een last onder dwangsom.

Bezwaargrond 5: ten onrechte geen begunstigingstermijn

In casu gaat het om een nieuwe, aanmerkelijk aangescherpte norm met een nieuw meetvoorschrift die voor het eerst is vastgelegd in de actualisatiebeschikking. De eerdere begunstigingstermijn van drie maanden (in de last van 27 juni 2024) was gegeven in het kader van de oude norm van 4,2 kg/uur, niet de nieuwe norm van 1,68 kg/uur.

Het ontbreken van iedere begunstigingstermijn is hiermee in strijd, temeer nu het hier gaat om een volledig nieuwe normstelling. Bovendien dient te worden bedacht dat het nieuwe meetregime - anders dan het oude - een meetlocatie na de druppelvanger vereist, alleen al op grond daarvan is een begunstigingstermijn geboden.

Hoor- en adviescommissie

Verweer:

Een begunstigingstermijn is in dit geval niet nodig, nu de last onder dwangsom strekt tot het voorkomen van herhaling van een eerdere overtreding. Het gaat om een geval waarin een begunstigingstermijn eenvoudigweg niet nodig is omdat het mogelijk is om per direct aan de last te voldoen. Het is ook gebleken dat bezwaarde aan de last kan voldoen.

Overweging commissie

Uit de tekst van art. 5:32a van de Awb kan worden afgeleid dat als het gaat om een last gericht op het voorkomen van een herhaling van een overtreding geen termijn hoeft te worden gegund, zie ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 9 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3776. Zoals de commissie constateerde is de last onder dwangsom d.d. 11 maart 2026 een voortzetting van de last onder dwangsom d.d. 27 juni 2024. De last onder dwangsom d.d. 27 juni 2024 kende reeds een begunstigingstermijn. De vraag is echter, nu er sprake is van een strengere emissienorm, een begunstigingstermijn toch niet voor de hand ligt. De commissie is van mening dat dit niet het geval is, aangezien uit de verschillende metingen is gebleken dat bezwaarde ook in staat is aan deze strengere emissienormen te voldoen.

ADVIES VAN DE COMMISSIE

De commissie komt op basis van de stukken en het besprokene tijdens de op 9 juli 2026 gehouden openbare hoorzitting tot de conclusie dat de last onder dwangsom terecht is opgelegd, maar dat – nu er sprake is van een voortzetting van de eerder opgelegde last onder dwangsom – de dwangsom ook nu weer vastgesteld moet worden op € 125.000,-

Haarlem, 9 juli 2026

de Hoor- en adviescommissie,

Kamer I



fungerend secretaris



voorzitter