

ECLI

ECLI:NL:RVS:2023:2068

Datum uitspraak

31 mei 2023

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 13 december 2019 heeft het college van gedeputeerde staten van Limburg zijn beslissing om op 4 december 2019 zeer spoedeisende bestuursdwang toe te passen wegens overtredingen binnen de inrichting aan de Kranenpool 22 te Brunssum, op schrift gesteld. Daarbij heeft het college aan tpD Recycling meegedeeld dat de kosten van de toepassing van de bestuursdwang onder meer op haar zullen worden verhaald. Op 2 december 2019 hebben toezichthouders van de RUD Zuid-Limburg namens het college een bezoek gebracht aan de inrichting van Bontrup Exploitatie B.V., gelegen aan de Kranenpool 22 in Brunssum. tpD Recycling huurt een deel van deze inrichting met eigen toegangspoort. Tijdens de controle werd volgens het besluit van 13 december 2019 geconstateerd dat er geuremitterende kunststoffen met euralcode 19 12 04 waren aangevoerd naar de inrichting. Het ging om ongeveer 80 ton balen ongereinigd materiaal dat een biologische of organische fractie bevatte (voornamelijk bedorven voedselresten), waardoor de afvalstoffen als geuremitterend en bodembelastend zijn aangemerkt.

Volledige tekst

202200671/1/R4.

Datum uitspraak: 31 mei 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. tpD Recycling B.V., gevestigd te Brunssum,
2. het college van gedeputeerde staten van Limburg, appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 20 december 2021 in zaak nr. 20/3518 in het geding tussen:

tpD Recycling

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 13 december 2019 heeft het college zijn beslissing om op 4 december 2019 zeer spoedeisende bestuursdwang toe te passen wegens overtredingen binnen de inrichting aan de Kranenpool 22 te Brunssum, op schrift gesteld. Daarbij heeft het college aan tpD Recycling meegedeeld dat de kosten van de toepassing van de bestuursdwang onder meer op haar zullen worden verhaald.

Bij besluit van 17 november 2020 heeft het college het onder meer door tpD Recycling daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 20 december 2021 heeft de rechtbank het door tpD Recycling daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 17 november 2020 vernietigd en het besluit van 13 december 2019 herroepen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben tpD Recycling en het college hoger beroep ingesteld.

tpD Recycling en het college hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bontrup Exploitatie B.V. en andere en het college hebben nadere stukken naar voren gebracht.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 januari 2023, waar tpD Recycling, vertegenwoordigd door [gemachtigde A], [gemachtigde B] en [gemachtigde C], in de hoedanigheid van curator, bijgestaan door mr. N.A. Rijsterborgh, advocaat te Maastricht, en het college, vertegenwoordigd door mr. A.J.E. Kleijnen, ing. S. Scheijen en E. Duijkers, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Op 2 december 2019 hebben toezichthouders van de RUD Zuid-Limburg (hierna: de RUD) namens het college een bezoek gebracht aan de inrichting van Bontrup Exploitatie B.V., gelegen aan de Kranenpool 22 in Brunssum. tpD Recycling huurt een deel van deze inrichting met eigen toegangspoort. Tijdens de controle werd volgens het besluit van 13 december 2019 geconstateerd dat er geuremitterende kunststoffen met euralcode 19 12 04 waren aangevoerd naar de inrichting. Het ging om ongeveer 80 ton balen ongereinigd materiaal dat een biologische of organische fractie bevatte (voornamelijk bedorven voedselresten), waardoor de afvalstoffen als geuremitterend en bodembelastend zijn aangemerkt. De aangetroffen afvalstoffen zijn eigendom van tpD Recycling, een bedrijf dat dit ongereinigd kunststofmateriaal tot kunststofgranulaat (schone kunststofkorrels die als grondstof voor nieuwe producten kunnen dienen) verwerkt. tpD Recycling voert alle activiteiten uit met betrekking tot het kunststofafval op het door haar gehuurde deel van het inrichtingsterrein. Op 3 december 2019 is tpD Recycling door de RUD telefonisch geïnformeerd dat de opslag van geuremitterend kunststofafval op het terrein van de inrichting niet is vergund en dat de

aanvoer van dit materiaal naar de inrichting moest worden beëindigd en beëindigd gehouden. Aan tpD Recycling is gevraagd om het materiaal zo snel mogelijk af te voeren. Op 4 december 2019 zag een medewerker van de provincie Limburg dat er aanvoer van ongereinigd kunststofafval plaatsvond op het terrein van de inrichting. Door een medewerker van tpD Recycling werd hem desgevraagd meegedeeld dat de aanvoer van dit materiaal de hele dag zou blijven voortduren met het doel deze op te slaan op het door tpD Recycling gehuurde deel van de inrichting. Vervolgens zijn twee toezichthouders van de RUD naar de inrichting gegaan.

2. Het college stelt dat op basis van de vergunningen op het terrein van de inrichting opslag van kunststoffen, rubber en gemengde verpakkingen is toegestaan onder euralcode 19 12 04, voor zover die kunststoffen, rubber en gemengde verpakkingen niet geuremitterend zijn. Zoals onder 1 is overwogen, heeft de RUD geconstateerd dat de aangevoerde afvalstoffen geuremitterend waren. De hoeveelheid aangetroffen afvalstoffen op 4 december 2019 was volgens het besluit van 13 december 2019 veel groter dan de op 2 december 2019 aangetroffen hoeveelheid, terwijl tpD Recycling ervan op de hoogte was gesteld dat de opslag van dit materiaal niet was toegestaan. Vanwege de hiermee gepaard gaande toename van de risico's op geuroverlast voor omwonenden en vervuiling van de bodem heeft de RUD zeer spoedeisende bestuursdwang toegepast door het door tpD Recycling gehuurde deel van de inrichting af te sluiten door middel van hangsloten op de hekwerken om verdere aanvoer van afvalstoffen te voorkomen.

2.1. De door de RUD geconstateerde overtredingen zijn:

- de opslag van ongeveer 80 ton geuremitterende kunststoffen met euralcode 19 12 04 en aanvoer van deze stoffen met het doel deze ter plaatse op te slaan (overtreding van artikel 2.3, aanhef en onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo), gelezen in samenhang met voorschrift 3.7 van de vergunning van 27 mei 2008 en bijlage 3 bij die vergunning en van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, onder 2, van de Wabo);
- de opslag van voormelde, verontreinigende en bodembedreigende stoffen anders dan boven een goedgekeurde vloeistofdichte voorziening (overtreding van artikel 2.9, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit), gelezen in samenhang met artikel 2.1, eerste lid, van de Activiteitenregeling milieubeheer (hierna: Activiteitenregeling).

2.2. In het besluit van 13 december 2019 staat dat de afsluiting van het terrein wordt beëindigd als tpD Recycling de overtredingen ongedaan maakt door het aanwezige geuremitterende kunststofafval:

- te (doen) verwerken in haar eigen installaties aan de Boschstraat 32 te Brunssum; of
- af te (doen) voeren naar een vergunninghouder en de afgiftebonnen aan de RUD te overleggen.

Voor het afvoeren van de afvalstoffen diende tpD Recycling contact op te nemen met de RUD, zodat de poort tijdelijk en onder toezicht kon worden geopend ten behoeve van het afvoeren van het ongereinigd kunststofafval.

3. De rechtbank heeft het beroep van tpD Recycling gegrond verklaard, het besluit van 17 november 2020 vernietigd en het besluit van 13 december 2019 herroepen. Volgens de rechtbank was sprake van de onder 2.1 vermelde overtredingen en kon het college ter zake handhavend optreden, maar had dat niet door middel van toepassing van zeer spoedeisende bestuursdwang gemogen.

4. Hoewel tpD Recycling het eens is met de vernietiging, onderscheidenlijk het herroepen van de besluiten, heeft zij hoger beroep ingesteld, omdat volgens haar geen sprake was van een overtreding en het college daarom in het geheel niet handhavend mocht optreden. Het college heeft hoger beroep ingesteld, onder meer omdat de rechtbank volgens het college ten onrechte heeft overwogen dat het college geen zeer spoedeisende bestuursdwang mocht toepassen en dat het college aan tpD Recycling een korte begunstigingstermijn had moeten geven.

Hoger beroepen

Deelname Bontrup Exploitatie B.V. en andere aan het geding

5. Het college betoogt dat Bontrup Exploitatie B.V. en Bontrup Vastgoed en Materieel B.V. niet op grond van artikel 8:26 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) als partij kunnen deelnemen aan het geding, omdat zij zelf bezwaar en beroep hadden moeten instellen. In dit verband stelt het college dat het besluit van 13 december 2019 ook aan Bontrup Exploitatie B.V. is gericht en dat Bontrup Vastgoed Materieel B.V., als rechthebbende op het inrichtingsterrein, daarvan een afschrift heeft ontvangen. Bontrup Exploitatie B.V. had daarom, al dan niet tezamen met Bontrup Vastgoed Materiaal B.V., tegen het besluit van 13 december 2019 bezwaar kunnen maken. Door de keuze om geen rechtsmiddelen aan te wenden tegen het besluit, kunnen zij volgens het college niet alsnog via artikel 8:26, eerste lid, van de Awb als partij aan het geding deelnemen.

5.1. Artikel 8:26, eerste lid, van de Awb luidt: "De bestuursrechter kan tot de sluiting van het onderzoek ter zitting ambtshalve, op verzoek van een partij of op hun eigen verzoek, belanghebbenden in de gelegenheid stellen als partij aan het geding deel te nemen."

5.2. Artikel 8:26, eerste lid, van de Awb strekt er niet toe dat een belanghebbende als partij kan worden toegelaten die zich niet eerder in de procedure heeft gemengd. Bontrup Exploitatie B.V. en Bontrup Vastgoed en Materieel B.V. hebben naar aanleiding van het besluit van 13 december 2019 geen bezwaar gemaakt en tegen het besluit 17 november 2020 geen beroep ingesteld. Daarnaast hebben zij geen aan tpD Recycling tegengesteld belang. Hun verzoek om als partij te worden toegelaten, wordt daarom afgewezen.

Overtreding geuremitterend kunststofafval

6. tpD Recycling betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de opslag van kunststofafval (met euralcode 19 12 04) is vergund en dat daaraan niet de voorwaarde is verbonden dat dit afval niet geuremitterend mag zijn. De verwijzing naar de in bijlage 3 bij de aanvraag vermelde eigenschappen van het afval is volgens tpD Recycling onvoldoende voor het oordeel dat het afval niet geuremitterend mag zijn. Verder betoogt tpD Recycling dat de rapportage van de controles op 2 en 4 december 2019 ontoereikend was om een overtreding vanwege geuroverlast vast te stellen.

6.1. Volgens het dictum van het besluit van 27 mei 2008 maakt de aanvraag inclusief aanvullende gegevens deel uit van de vergunning. Volgens bijlage 3 bij de aanvraag is onder meer vergunning gevraagd voor de opslag van kunststoffen en rubber met euralcode 19 12 04. Die opslag is blijkens vergunningvoorschrift 3.7 ook zodanig vergund. In bijlage 3 bij de aanvraag zijn onder meer vermeld de opslaghoeveelheden van de aangevraagde stoffen, de opslagwijze en verschillende eigenschappen. Daarbij is voor de kunststoffen met euralcode 19 12 04 vermeld dat de stoffen als niet geuremitterend en niet bodembelastend worden aangemerkt. Hieruit leidt de Afdeling af dat in het kader van de beoordeling van de milieugevolgen van de aanvraag de aannames zijn gedaan dat voormelde kunststoffen niet

geuremitterend of bodembelastend zijn. Uit de aanvraag blijkt niet dat de opslag van kunststoffen en rubber met euralcode 19 12 04 slechts is aangevraagd, voor zover de kunststoffen niet geuremitterend of bodembelastend zijn. Ook uit de vergunningvoorschriften blijkt niet dat het college een dergelijke voorwaarde aan de opslag van de kunststoffen heeft verbonden. Het feit dat in december 2019 is gebleken dat de aanname uit bijlage 3 dat het afval niet geuremitterend is, niet (langer) klopt, geeft het college geen bevoegdheid tot handhavend optreden. Verder is de enkele vaststelling dat het kunststofafval geur emitteert onvoldoende om een overtreding van de verleende vergunning aan te nemen. In vergunningvoorschrift 10.18 heeft het college de maximaal toegestane geurconcentratie ten gevolge van het in werking zijn van de inrichting bepaald. Het college heeft niet beoordeeld of de geurconcentratie uit dit voorschrift wordt overschreden. Hierdoor heeft het college geen overtreding voor geur vastgesteld en was het in zoverre niet bevoegd om handhavend op te treden. Dit is door de rechtbank niet onderkend.

6.2. Het betoog is terecht voorgedragen, maar kan niet leiden tot vernietiging van de aangevallen uitspraak. De rechtbank heeft het besluit van 17 november 2020 namelijk al vernietigd en het besluit van 13 december 2019 al herroepen, zij het op andere gronden.

Overtreding opslag kunststofafval bodembedreigend

7. tpD Recycling betoogt, onder meer onder verwijzing naar de bijlagen bij de aanvraag om een vergunning, dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de opslag van kunststofafval (met euralcode 19 12 04) als bodembedreigend kon worden aangemerkt. Volgens haar kon het kleine percentage onzuiverheden in het afval, mede door de ter plaatse aanwezige intacte laag asfalt, geen verandering in de bodemkwaliteit veroorzaken. Ook stelt zij dat de categorie in bijlage 2 van deel 3 van de Nederlandse Richtlijn Bodembescherming (hierna: NRB) waarnaar het college verwijst niet van toepassing is, omdat het kunststofafval gescheiden afval is. tpD Recycling stelt dat op grond van het stoffenschema uit de NRB niet kan worden geconcludeerd dat het afval bodembedreigend is en dat de rechtbank de bewijslast hierover ten onrechte bij haar heeft neergelegd.

7.1. Artikel 1.1, eerste lid, van het Activiteitenbesluit luidt: "In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

[...]

bodembedreigende activiteit: bedrijfsmatige activiteit die gepaard gaat met het gebruik, de productie of de emissie van een bodembedreigende stof;

bodembedreigende stof: stof die de bodem kan verontreinigen als bedoeld in bijlage 2 van deel 3 van de NRB, en stoffen of mengsels als omschreven in artikel 3 van de EG-verordening indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels die de bodem kunnen verontreinigen;

[...]

bodembeschermende voorziening: een vloeistofkerende voorziening, een vloeistofdichte vloer of verharding of een andere doelmatige fysieke voorziening, ter voorkoming van immissies in de bodem;

[...]"

Artikel 2.9, eerste lid, luidt: "Indien in een inrichting een bodembedreigende activiteit wordt verricht worden bodembeschermende voorzieningen en bodembeschermende maatregelen getroffen waarmee een verwaarloosbaar bodemrisico wordt gerealiseerd."

Artikel 2.1, eerste lid, van de Activiteitenregeling luidt: "Een binnen de inrichting als bodembeschermende voorziening toegepaste vloestofdichte vloer of verharding of geomembraanbaksysteem is overeenkomstig het daartoe krachtens het Besluit bodemkwaliteit aangewezen normdocument beoordeeld en goedgekeurd door een instelling, die daartoe beschikt over een erkenning op grond van dat besluit."

In bijlage 2 van deel 3 van de NRB staat een lijst met stoffen die als intrinsiek niet-bodembedreigende stof worden aangemerkt, voor zover de stoffen niet verontreinigd of gemengd zijn met andere stoffen. Dit betekent dat van die stoffen bij voorbaat vaststaat dat zij bij bedrijfsmatig gebruik niet tot een bodemverontreiniging kunnen leiden. In voormelde lijst staat onder meer "kunststof, tenzij het lege, ongereinigde verpakkingen van voedingsmiddelen, smeerolie, verf, lak of drukinkt, bestrijdingsmiddelen of gevaarlijke stoffen zijn".

7.2. Niet is in geschil dat op grond van artikel 2.8b, eerste lid, aanhef en onder a, van het Activiteitenbesluit afdeling 2.4 van het Activiteitenbesluit op de inrichting aan de Kranenpool 22 in Brunssum van toepassing is. Ook is niet in geschil dat tpD Recycling als drijver van het deel van de inrichting waarop de last betrekking heeft verantwoordelijk was voor de naleving van artikel 2.9 van het Activiteitenbesluit.

7.2.1. Dat het aangetroffen kunststofafval onder meer ongereinigde verpakkingen van voedingsmiddelen bevatte, is door tpD Recycling niet bestreden. Uit bijlage 2 van deel 3 van de NRB, zoals weergegeven onder 7.1, kan worden afgeleid dat van dit kunststofafval niet bij voorbaat vaststaat dat het bij bedrijfsmatig gebruik niet tot een bodemverontreiniging kan leiden. tpD Recycling verwijst in het hogerberoepsschrift naar de stoffenlijst op blz. 92 van de NRB waar als voorbeeld van veel voorkomende bodembedreigende stoffen niet-gescheiden afval, zoals kunststof (landbouwfolie en/of gebruikt verpakkingsmateriaal), wordt genoemd en merkt op dat het aangetroffen kunststofafval wel gescheiden is. Deze stoffenlijst betreft een niet limitatieve lijst en leidt niet tot het door tpD Recycling gewenste oordeel dat de kunststoffen niet bodembedreigend zijn. De Afdeling acht het standpunt van het college dat de stoffen konden uitloggen aannemelijk, omdat het kunststofafval buiten werd opgeslagen en de organische fractie waarmee het afval verontreinigd was door regenwater de grond in kon sijpelen. Verder heeft het college onweersproken gesteld dat geen keuringscertificaat van een binnen de inrichting aanwezige vloestofdichte voorziening is overgelegd, zodat in de inrichting geen bodembeschermende voorzieningen of maatregelen zijn getroffen waarmee een verwaarloosbaar bodemrisico werd gerealiseerd. De stelling van tpD Recycling dat het terrein is geasfalteerd, is - gelet op artikel 2.1, eerste lid, van de Activiteitenregeling, in samenhang met artikel 2.9, eerste lid, van het Activiteitenbesluit - onvoldoende om het bodemrisico als verwaarloosbaar aan te merken.

7.2.2. Voor zover tpD Recycling onder verwijzing naar bijlage 3 en bijlage 11 bij de aanvraag om de vergunning van 27 mei 2008 heeft gesteld dat het kunststofafval niet bodembedreigend is, overweegt de Afdeling dat in die bijlagen sprake is van een aanname in het kader van de beoordeling van de milieugevolgen van de aangevraagde activiteiten. Daaruit blijkt niet dat de aangetroffen kunststoffen, waarop de last betrekking heeft, niet bodembedreigend zijn. Daarnaast heeft het college op de zitting onweersproken gesteld dat ten tijde van de aanvraag kunststof uit de tuinbouw met een klein percentage aarde als organisch materiaal werd ingezameld. Van het inzamelen van plastic uit PMD-afval (plastic verpakkingen, metalen en drankkartons) was op dat moment nog geen sprake. De aanvraag en de daarbij behorende bijlagen bewijzen gelet op het vorenstaande niet dat de aangetroffen afvalstoffen niet bodembedreigend zijn. Ook de productspecificatie polypropyleen waarnaar

tpD Recycling heeft verwezen, leidt niet tot het door haar gewenste oordeel. Daaruit blijkt dat kunststofafval, polypropyleen genoemd, volledig leeg kunststofafval moet zijn met maximaal 6% verontreiniging, waarvan 3% overige restmaterialen zoals organische stoffen. Uit de overgelegde productspecificatie kan niet worden afgeleid dat het aangetroffen kunststofafval maximaal dit percentage verontreiniging bevatte en dat die verontreiniging niet bodembedreigend was.

7.3. Gelet op wat onder 7.2 tot en met 7.2.2 is overwogen, heeft de rechtbank terecht overwogen dat de opslag van ongereinigd, dat wil zeggen met organisch materiaal vervuild, kunststof verpakkingsmateriaal een overtreding van artikel 2.9, eerste lid, van het Activiteitenbesluit, gelezen in samenhang met artikel 2.1, eerste lid, van de Activiteitenregeling, oplevert. Het college was daarom bevoegd om hiertegen handhavend op te treden.

Het betoog slaagt niet.

Karakter en spoedeisendheid bestuursdwang

8. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het geen zeer spoedeisende bestuursdwang kon toepassen. Het college betoogt dat er een risico bestond op het ontstaan of verergering van bodemverontreiniging, dat de aanvoer van het kunststofafval de hele dag zou duren en dat tpD Recycling niet bereid was deze aanvoer te stoppen. Ook heeft de rechtbank volgens het college ten onrechte overwogen dat slechts sprake was van een preventieve maatregel in plaats van een herstelsanctie.

8.1. Artikel 5:2, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb luidt: "In deze wet wordt verstaan onder herstelsanctie: een bestuurlijke sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding."

Artikel 5:7 luidt: "Een herstelsanctie kan worden opgelegd zodra het gevaar voor de overtreding klaarblijkelijk dreigt."

Artikel 5:21 luidt: "Onder last onder bestuursdwang wordt verstaan: de herstelsanctie, inhoudende:

- a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
- b. de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd."

Artikel 5:31 luidt:

"1. Een bestuursorgaan dat bevoegd is om een last onder bestuursdwang op te leggen, kan in spoedeisende gevallen besluiten dat bestuursdwang zal worden toegepast zonder voorafgaande last. Artikel 5:24, eerste en derde lid, is op dit besluit van overeenkomstige toepassing.

2. Indien de situatie zo spoedeisend is, dat een besluit niet kan worden afgewacht, kan terstond bestuursdwang worden toegepast, maar wordt zo spoedig mogelijk nadien alsnog een besluit als bedoeld in het eerste lid bekendgemaakt."

8.2. Zoals onder 7.3 is overwogen, heeft het college terecht een overtreding van artikel 2.9 van het Activiteitenbesluit geconstateerd, omdat door tpD Recycling verontreinigd

kunststofafval anders dan boven een goedgekeurde vloeistofdichte voorziening werd opgeslagen. Volgens het controlerapport van 2 en 4 december 2019 vond op 4 december 2019 meer aanvoer van dit afval plaats en zou de aanvoer van dit afval de rest van de dag voortduren. Volgens het controlerapport is om 10:15 uur aan tpD Recycling meegedeeld dat de werkzaamheden per direct gestaakt moesten worden. Op dat moment bleek dat tpD Recycling daaraan niet wilde meewerken, omdat zij afspraken had voor de opslag van 1.000 ton ongereinigd kunststofafval en dit afval al onderweg was. Vervolgens heeft het college zeer spoedeisende bestuursdwang toegepast door de poorten tot het door tpD Recycling gehuurde terrein af te sluiten met kettingsloten. Zoals het college heeft toegelicht, strekte de toegepaste bestuursdwang ter voorkoming van verergering van de al bestaande overtreding door de aanvoer van veel meer verontreinigd kunststofafval. De aanvoer van het kunststofafval op 4 december 2019 vond al plaats en door het afsluiten van de hekwerken heeft het college een aanzienlijke vergroting van de al bestaande overtreding voorkomen. Naar het oordeel van de Afdeling was al hierom sprake van een herstelsanctie als bedoeld in artikel 5:2, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb, nog daargelaten dat op grond van artikel 5:7 van de Awb een herstelsanctie, waaronder zeer spoedeisende bestuursdwang, al mogelijk is als een gevaar voor overtreding klaarblijkelijk dreigt. Onder de genoemde omstandigheden, waaronder het feit dat tpD Recycling niet bereid was de aanvoer van het kunststofafval te staken, werd verder voldaan aan de voorwaarden voor de toepassing van zeer spoedeisende bestuursdwang zoals opgenomen in artikel 5:31 van de Awb. Het betoog slaagt.

Opheffing van de afsluiting van de hekwerken

9. Het college stelt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college voor het afvoeren van het al aanwezige kunststofafval een last had moeten opleggen, omdat de zeer spoedeisende bestuursdwang daarop geen betrekking had. Het college stelt dat het in het besluit van 13 december 2019 alleen omwille van de rechtszekerheid heeft vermeld op welk moment de afsluiting van het terrein zal worden opgeheven.

9.1. Op 4 december 2019 heeft het college zeer spoedeisende bestuursdwang toegepast door middel van afsluiting van de hekwerken om verdere aanvoer van verontreinigd kunststofafval te stoppen en een vergroting van de al bestaande overtreding op het terrein, te weten de opslag van verontreinigd kunststofafval anders dan boven een goedgekeurde vloeistofdichte voorziening, te voorkomen. Bij besluit van 13 december 2019 heeft het college deze beslissing op schrift gesteld. Daarbij heeft het college vermeld dat de afsluiting van de hekwerken zal worden opgeheven als het op het terrein al aanwezige verontreinigde kunststofafval wordt afgevoerd. Hiermee heeft het college niet alleen de toepassing van de zeer spoedeisende bestuursdwang - het afsluiten van het terrein om de aanvoer van meer verontreinigd kunststofafval te stoppen - op schrift gesteld, maar ook een ongeoorloofde koppeling gemaakt met de al bestaande opslag van verontreinigd kunststofafval. Anders dan het college stelt, gaat het niet slechts om een mededeling omwille van de rechtszekerheid. De opheffing van de afsluiting van het terrein wordt in het besluit van 13 december 2019 uitdrukkelijk afhankelijk gemaakt van beëindiging van de al bestaande overtreding op het terrein. De beëindiging van die overtreding was echter niet zo spoedeisend dat het college die mocht betrekken in het besluit over de toegepaste zeer spoedeisende bestuursdwang. Het college mocht de opheffing van de afsluiting van het terrein niet afhankelijk maken van beëindiging van de al bestaande overtreding, maar had, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, voor beëindiging van die overtreding een last (onder dwangsom of bestuursdwang) moeten opleggen.

Het betoog slaagt niet.

Evenredigheid en bijzondere omstandigheden

10. De Afdeling zal hierna de vraag beantwoorden of bijzondere omstandigheden bestonden op grond waarvan het college op 4 december 2019 had moeten afzien van de toepassing van zeer spoedeisende bestuursdwang.

11. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal bij een overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Alleen onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevraagd dit niet te doen. Handhavend optreden kan onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen, zodat van optreden in die concrete situatie moet worden afgezien.

12. tpD Recycling betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat geen geslaagd beroep kan worden gedaan op het vertrouwensbeginsel. tpD Recycling betoogt dat de toezichthouder heeft bevestigd dat het opslaan van gesorteerd kunststof verpakkingsafval op het terrein van de inrichting was toegestaan op grond van de geldende vergunningen. tpD Recycling stelt dat zij er daarom vanuit mocht gaan dat niet handhavend zou en kon worden opgetreden tegen deze opslag. De toezegging kon volgens haar niet ongedaan worden gemaakt door het hiervoor onder 1 vermelde telefoongesprek van 3 december 2019. Nu partijen verdeeld blijven over de inhoud van dit telefoongesprek, had volgens tpD Recycling de toezichthouder moeten worden gehoord om helderheid te geven over de inhoud van het gesprek. De rechtbank heeft dit ten onrechte nagelaten.

12.1. Wie zich beroept op het vertrouwensbeginsel moet aannemelijk maken dat van de kant van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit hij/zij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of het bestuursorgaan een bepaalde bevoegdheid zou uitoefenen en, zo ja, hoe.

12.2. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het beroep op het vertrouwensbeginsel niet slaagt. De Afdeling kan zich vinden in wat de rechtbank hierover onder 21.2 van de aangevallen uitspraak heeft overwogen. Uit de door tpD Recycling gestelde bevestiging van de toezichthouder dat de opslag van kunststofafval met euralcode 19 12 04 vergund is, kan niet worden afgeleid dat het college niet handhavend zou optreden tegen de bodembelastende opslag van ongereinigd kunststofafval op grond van de rechtstreeks werkende bepalingen in het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling over die opslag. De Afdeling is het met de rechtbank eens dat het horen van de toezichthouder over het telefoongesprek van 3 december 2019 niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak. Nu tpD Recycling niet aannemelijk heeft gemaakt dat er sprake was van een toezegging door de toezichthouder over het afzien van handhavend optreden, is de vraag of deze toezegging ongedaan kon worden gemaakt door het telefonisch onderhoud van 3 december 2019 niet van belang.

Het betoog slaagt niet.

13. tpD Recycling betoogt dat de rechtbank bij de beoordeling van de belangenafweging had moeten betrekken dat het college ten onrechte niet heeft gemotiveerd op welke manier de bodem door de toepassing van zeer spoedeisende bestuursdwang op 4 december 2019 werd beschermd en dat het algemeen belang is gediend met handhavend optreden. Zij had het college laten weten dat het opgeslagen kunststofafval in december 2019 en januari 2020

zou worden verwerkt, zodat het college daarin een bijzondere omstandigheid had moeten zien om van handhavend optreden af te zien. Het college stelt, onder verwijzing naar rechtspraak van de Afdeling, dat de rechtbank in het kader van de belangenafweging en de evenredigheid ten onrechte heeft overwogen dat het belang van tpD Recycling om niet geconfronteerd te worden met een onmiddellijke sluiting van haar terrein en de financiële gevolgen daarvan, waaronder het moeten afzeggen van transport dat onderweg was, zwaarder had moeten wegen dat het belang om bodemverontreiniging te voorkomen. Volgens het college geven financiële gevolgen geen grond voor het oordeel dat handhavend optreden onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen doelen.

13.1. Het betoog van tpD Recycling levert geen bijzondere omstandigheden op die voor het college aanleiding hadden moeten zijn om af te zien van handhavend optreden op 4 december 2019. Zoals onder 7.3 is overwogen, heeft het college een overtreding van artikel 2.9, eerste lid, van het Activiteitenbesluit geconstateerd op grond waarvan het handhavend kon optreden. De omvang van de overtreding zou op 4 december 2019 aanzienlijk worden vergroot en tpD Recycling was niet bereid de aanvoer te stoppen. In dat verband heeft het college het belang van de bescherming van het milieu kunnen laten voorgaan op de belangen van tpD Recycling. Verder volgt, zoals het college terecht stelt, uit de rechtspraak van de Afdeling (bijvoorbeeld de uitspraak van 27 december 2018 ([ECLI:NL:RVS:2018:4249](#), r.o. 7) dat de omstandigheid dat handhavend optreden mogelijk ernstige financiële gevolgen heeft voor degene ten laste van wie wordt gehandhaafd, geen grond biedt voor het oordeel dat dit optreden onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen. Gelet op het vorenstaande bestonden geen bijzondere omstandigheden op grond waarvan het college op 4 december 2019 van handhavend optreden behoorde af te zien. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Het betoog van tpD Recycling slaagt niet. Het betoog van het college slaagt wel.

Slotoverwegingen

14. Het hoger beroep van tpD Recycling is ongegrond. De Afdeling heeft vastgesteld dat het college de zeer spoedeisende bestuursdwang rechtmatig heeft toegepast. Het hoger beroep van het college is daarom gegrond. Gelet op wat onder 9.1 is overwogen, heeft de rechtbank het beroep van tpD Recycling terecht gegrond verklaard en het besluit op bezwaar van 17 november 2020 terecht vernietigd. Nu het college de zeer spoedeisende bestuursdwang rechtmatig heeft toegepast, heeft de rechtbank het besluit van 13 december 2019 ten onrechte volledig herroepen. De aangevallen uitspraak zal in zoverre worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank had behoren te doen, zal de Afdeling het besluit van 13 december 2019 herroepen, voor zover daarin is vermeld dat de afsluiting van het door tpD Recycling gehuurde deel van het inrichtingsterrein wordt beëindigd als het daar aanwezige kunststofafval wordt verwerkt in haar eigen installaties of afgevoerd naar een vergunninghouder. De Afdeling zal bepalen dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het door de rechtbank vernietigde besluit op bezwaar van 17 november 2020.

15. Omdat het hoger beroep van het college gegrond is, wordt van het college geen griffierecht geheven.

16. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep van tpD Recycling B.V. ongegrond;
- II. verklaart het hoger beroep van het college van gedeputeerde staten van Limburg gegrond;
- III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Limburg van 20 december 2021 in zaak nr. 20/3518, voor zover daarbij het besluit van het college van gedeputeerde staten van Limburg van 13 december 2019, kenmerk 2019/91084, is herroepen;
- IV. herroept het besluit van het college van gedeputeerde staten van Limburg van 13 december 2019, kenmerk 2019/91084, voor zover daarin is vermeld dat de afsluiting van het door tpD Recycling B.V. gehuurde deel van het inrichtingsterrein wordt beëindigd als het daar aanwezige kunststofafval wordt verwerkt in haar eigen installaties of afgevoerd naar een vergunninghouder;
- V. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit op bezwaar van het college van gedeputeerde staten van Limburg van 17 november 2020, kenmerk 2020/46602.

Aldus vastgesteld door mr. H.C.P. Venema, voorzitter, en mr. H.J.M. Baldinger en mr. C.H. Bangma, leden, in tegenwoordigheid van mr. E.T. de Jong, griffier.

w.g. Venema
voorzitter

w.g. De Jong
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 31 mei 2023

628