

ECLI	ECLI:NL:RVS:2026:3331
Datum uitspraak	10 juni 2026
Inhoudsindicatie	Bij besluiten van 13 augustus 2019 heeft het college van gedeputeerde staten van Limburg, voor zover van belang, aan [appellant A] als drijver van de inrichtingen aan de [locatie 1] in Brunssum en de [locatie 2] in Roermond (de inrichtingen), onder aanzegging van kostenverhaal een aantal lasten onder bestuursdwang opgelegd. Het college heeft deze besluiten ook aan [appellant B] als eigenaar van de inrichtingen bekend gemaakt. De inrichtingen worden gedreven door [appellant A] op grond van omgevingsvergunningen die bij besluiten van 27 mei 2008 aan een andere drijfster zijn verleend (de vergunningen). [appellant B] is eigenaar van de inrichtingen. In de inrichtingen vindt onder andere opslag plaats van PMD-afval. Dit afval behoort tot de categorie gemengde verpakkingen die in de Europese afvalstoffenlijst (Eural) wordt aangeduid met Euralcode 15 01 06. Volgens het college is binnen de inrichtingen alleen de acceptatie en opslag van niet-geuremitterende afvalstoffen met Euralcode 15 01 06 vergund.

Volledige tekst

202303496/1/R4.

Datum uitspraak: 10 juni 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A] en [appellant B], beide gevestigd in [plaats],
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 18 april 2023 in zaken nrs. 20/3490 en 20/3491 in het geding tussen:

[appellant A] en [appellant B]

en

het college van gedeputeerde staten van Limburg.

Procesverloop

Bij besluiten van 13 augustus 2019 heeft het college, voor zover van belang, aan [appellant A] als drijver van de inrichtingen aan de [locatie 1] in Brunssum en de [locatie 2] in Roermond (de inrichtingen), onder aanzegging van kostenverhaal een aantal lasten onder bestuursdwang opgelegd. Het college heeft deze besluiten ook aan [appellant B] als eigenaar van de inrichtingen bekend gemaakt.

Bij besluiten van 7 januari 2020 heeft het college deze besluiten gewijzigd, door begunstigingstermijnen te verlengen en aanvullende lasten onder bestuursdwang op te leggen.

Bij besluiten van 31 maart 2020 heeft het college deze besluiten gewijzigd, door begunstigingstermijnen te verlengen.

Bij besluiten van 3 november 2020 heeft het college de bezwaren van [appellant A] en [appellant B] tegen voornoemde besluiten ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 18 april 2023 heeft de rechtbank de door [appellant A] en [appellant B] daartegen ingestelde beroepen ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak hebben [appellant A] en [appellant B] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Het college heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 februari 2025, waar [appellant A] en [appellant B], vertegenwoordigd door W. Geurts en mr. R.E. Izeboud, advocaat in Breda, en het college, vertegenwoordigd door mr. M.J. Oosterman, zijn verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet een overtreding heeft plaatsgevonden, is aangevangen of het gevaar voor een overtreding klaarblijkelijk dreigde, en vóór dat tijdstip een last onder bestuursdwang is opgelegd voor die overtreding of dreigende overtreding, dan blijft op grond van artikel 4.23, eerste lid, van de Invoeringswet Omgevingswet op die opgelegde last onder bestuursdwang het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet van toepassing tot het tijdstip waarop de beschikking onherroepelijk is geworden en volledig is uitgevoerd of ten uitvoer is gelegd dan wel de beschikking is ingetrokken of is komen te vervallen.

Bij besluiten van 13 augustus 2019, gewijzigd bij besluiten van 7 januari 2020 en 31 maart 2020, heeft het college aan [appellant A] lasten onder bestuursdwang opgelegd. Dat betekent dat in dit geval de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. De inrichtingen worden gedreven door [appellant A] op grond van omgevingsvergunningen die bij besluiten van 27 mei 2008 aan een andere drijfster zijn verleend (de vergunningen). [appellant B] is eigenaar van de inrichtingen. In de inrichtingen vindt onder andere opslag plaats van PMD-afval. Dit afval behoort tot de categorie gemengde verpakkingen die in de Europese afvalstoffenlijst (Eural) wordt aangeduid met Euralcode 15 01 06. Volgens het college is binnen de inrichtingen alleen de acceptatie en opslag van niet-geuremitterende afvalstoffen met Euralcode 15 01 06 vergund. Toezichthouders van de RUD Zuid-Limburg (nu: de Omgevingsdienst Zuid-Limburg) hebben in de periode van 15 mei 2019 tot en met 7 augustus 2019 controles uitgevoerd binnen de inrichtingen. Daarbij hebben zij met hun neus waargenomen dat het PMD-afval binnen de inrichtingen geuremitterend is. Het college verwijt [appellant A] daarom dat zij zonder omgevingsvergunning de werking van de inrichtingen heeft veranderd. Gelet daarop heeft [appellant A] volgens het college artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo overtreden. Daarnaast verwijt het college [appellant A] dat zij in strijd met de voorschriften van de vergunningen heeft gehandeld. Gelet daarop heeft [appellant A] volgens het college artikel 2.3, aanhef en onder a, van de Wabo overtreden. Om de verweten overtredingen te beëindigen heeft het college bij besluiten van 13 augustus 2019, gewijzigd bij besluiten van 7 januari 2020 en 31 maart 2021, aan [appellant A] onder aanzegging van kostenverhaal meerdere lasten onder bestuursdwang opgelegd.

Beoordeling van het hoger beroep

3. [appellant A] en [appellant B] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat overtredingen hebben plaatsgevonden door zonder de daartoe benodigde vergunningen geuremitterend PMD-afval met Euralcode 15 01 06 binnen de inrichtingen te accepteren en op te slaan. [appellant A] en [appellant B] voeren aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat acceptatie en opslag van PMD-afval binnen de inrichtingen is vergund en dat uit de vergunningen niet volgt dat die afvalstoffen niet-geuremitterend mogen zijn. Dat de aanvraag tot niet-geuremitterende gemengde verpakkingen met Euralcode 15 01 06 zou zijn beperkt, volgt volgens [appellant A] en [appellant B] niet uit bijlage 3 bij de aanvragen die aan de vergunningen ten grondslag liggen (bijlagen 3). [appellant A] en [appellant B] beroepen zich hierbij op de uitspraak van de Afdeling van 31 mei 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:2068](#). Verder voeren [appellant A] en [appellant B] aan dat het college niet aannemelijk heeft gemaakt dat het bij de controles aangetroffen PMD-afval geuremitterend is en dat de in het vergunningen voorgeschreven geurnormen zijn overtreden.

3.1. Tussen partijen is niet in geschil dat het PMD-afval binnen de inrichtingen behoort tot de categorie gemengde verpakkingen met Euralcode 15 01 06. Deze categorie afvalstoffen wordt genoemd in voorschrift 3.7 van de vergunningen, dat een lijst bevat met van buiten de inrichtingen afkomstige afvalstoffen die in de inrichtingen mogen worden opgeslagen en be- of verwerkt. Uit voorschrift 3.7, noch uit enig ander vergunningvoorschrift volgt dat de acceptatie en opslag van gemengde verpakkingen met Euralcode 15 01 06 alleen is toegestaan voor zover deze afvalstoffen niet-geuremitterend zijn. Het college heeft zich in de besluiten van 13 augustus 2019 en 3 november 2020 op het standpunt gesteld dat deze beperking volgt uit de bijlagen 3 bij de aanvragen. Volgens de besluiten waarbij de vergunningen zijn verleend, maken de aanvragen, inclusief de daarbij behorende bijlagen 3, deel uit van de vergunningen. In de bijlagen 3 is tabel III-A opgenomen. Deze tabel bevat twaalf kolommen, waaronder de kolommen "afvalstof/(half)product", "Euralcode", "omschrijving Euralcode", "bodembelastend", "geuremitterend" en "brandbaar". Bij elke rij in deze tabel is bij de laatste drie kolommen "ja" of "nee" vermeld. Gemengde verpakkingen met

Euralcode 15 01 06 worden in deze tabel in de kolom "afvalstof/(half)product" omschreven als "gemengde stroom: bedrijfsafval". In de kolom "geuremitterend" is bij deze afvalstoffen "nee" vermeld. Gelet op dit "nee" is het college van oordeel dat acceptatie en opslag van geuremitterend PMD-afval met Euralcode 15 01 06 niet zijn aangevraagd en dus ook niet zijn vergund. De rechtbank heeft het college hierin gevolgd.

3.2. In de uitspraak van 31 mei 2023, waarop [appellant A] en [appellant B] zich beroepen, heeft de Afdeling zich onder 6.1 gebogen over een vergelijkbare vraag als hier aan de orde. In die zaak ging het ook om de aanvraag die aan de vergunning voor de inrichting in Brunssum ten grondslag ligt. In bijlage 3, behorend bij die aanvraag, is bij kunststoffen en rubbers met Euralcode 19 12 04 ook "nee" vermeld in de kolommen "geuremitterend" en "bodembelastend". De vraag was of deze enkele omstandigheid voldoende is om te oordelen dat de opslag van deze afvalstoffen uitsluitend is aangevraagd en vergund, voor zover ze niet-geuremitterend of -bodembelastend zijn. De Afdeling heeft die vraag toen ontkennend beantwoord. Daarbij heeft de Afdeling het "nee" in die kolommen aangemerkt als een aanname die is gedaan in het kader van de beoordeling van de milieugevolgen van de aanvraag en geoordeeld dat daaruit niet blijkt dat de opslag van kunststoffen en rubber met Euralcode 19 12 04 alleen maar is aangevraagd, voor zover deze afvalstoffen niet-geuremitterend of -bodembelastend zijn.

3.3. De Afdeling ziet geen aanleiding om in de voorliggende zaak anders te oordelen over de strekking van de vermelding "nee", dan in haar uitspraak van 31 mei 2023. Door in de bijlagen 3 bij gemengde verpakkingen met Euralcode 15 01 06 "nee" te vermelden in de kolom "geuremitterend", is naar het oordeel van de Afdeling in het kader van de beoordeling van de milieugevolgen van de aanvragen de aanname gedaan dat deze afvalstoffen naar verwachting geen relevante geuremitterende eigenschappen hebben.

3.4. In reactie op het college en de aangevallen uitspraak overweegt de Afdeling hierna onder 3.5 en 3.6 nog het volgende.

3.5. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat de uitspraak van de Afdeling van 31 mei 2023 niet relevant is voor de voorliggende zaak, omdat die uitspraak op een andere situatie betrekking heeft. Volgens het college zijn de aanvragen en vergunningen, voor zover die betrekking hebben op Euralcode 15 01 06, beperkt tot niet-geuremitterend bedrijfsafval. Het college heeft daarbij toegelicht dat ten tijde van de aanvragen en de vergunningverlening in 2008, door de wijze waarop toen in Nederland afvalstoffen werden ingezameld, de afvalstoffen met Euralcode 15 01 06 feitelijk beperkt waren tot niet-geuremitterend afval afkomstig van bedrijven. Dat is volgens het college veranderd in 2010 toen gemeenten in Nederland werden verplicht om ook PMD-afval afkomstig van huishoudens gescheiden in te zamelen. Omdat huishoudelijk PMD-afval biologische resten mag bevatten, kunnen afvalstoffen met Euralcode 15 01 06 in Nederland sinds 2010 geur emitteren, aldus het college. Het PMD-afval dat in 2019 in de inrichtingen is aangetroffen, was afkomstig van huishoudens. Een dergelijke wijziging heeft zich volgens het college niet voorgedaan bij afvalstoffen met Euralcode 19 12 04.

3.5.1. Gemengde verpakkingen met Euralcode 15 01 06 worden in de bijlagen 3 omschreven als bedrijfsafval (zie hiervoor onder 3.1). Dat het in de inrichtingen aangetroffen PMD-afval niet van bedrijven, maar van huishoudens afkomstig zou zijn, heeft het college niet aan zijn besluiten ten grondslag gelegd. Voor zover hier van belang heeft het college aan zijn besluiten alleen ten grondslag gelegd dat het aangetroffen PMD-afval geuremitterend is. De Afdeling merkt hierbij overigens op dat met biologische resten verontreinigde gemengde verpakkingen ook afkomstig kunnen zijn van bedrijven.

Verder doet de omstandigheid dat in Nederland huishoudelijk PMD-afval pas sinds 2010 separaat moet worden ingezameld, niet af aan het hiervoor onder 3.3 gegeven oordeel dat ten tijde van de aanvragen de aanname is gedaan dat de afvalstoffen onder de Euralcode 15 01 06 naar verwachting geen relevante geuremitterende eigenschappen hadden. De door het college gegeven omschrijving van de afvalinzameling in Nederland ten tijde van de aanvragen en de vergunningverlening, hiervoor weergegeven onder 3.5, bevestigt juist dat deze aanname destijds kennelijk juist was. Voor zover deze aanname na de wijziging van de afvalinzameling in 2010 niet langer als juist kon worden aangemerkt, had het op de weg van het college gelegen om de vergunningvoorschriften zo nodig te actualiseren. Dat is niet gebeurd. Die wijziging betekent dus niet dat ten tijde van de vergunningverlening in 2008 geen sprake kon zijn van een aanname. Dat een dergelijke wijziging zich volgens het college niet heeft voorgedaan bij afvalstoffen met Euralcode 19 12 04, maakt het oordeel dus niet anders.

3.6. De rechtbank heeft aan haar oordeel dat de opslag van geuremitterend PMD-afval met Euralcode 15 01 06 niet is vergund, mede ten grondslag gelegd dat in de vergunningen geen voorschriften zijn opgenomen om geuroverlast als gevolg van de opslag van deze afvalstoffen te beperken en dat deze afvalstoffen zijn uitgezonderd voor de toepasselijkheid van de geurnorm die in vergunningvoorschrift 10.18 aan de vergunningen is verbonden.

In vergunningvoorschrift 10.18, opgenomen in de vergunningen, is bepaald dat de geurconcentratie, als gevolg van het in werking zijn van de inrichting, ter plaatse van de aaneengesloten woonbebouwing niet meer mag bedragen dan 1 geureenheid per m³ als 98-percentiel van de uurgemiddelde waarden op jaarbasis. In vergunningvoorschrift 10.19, opgenomen in de vergunning voor de inrichting in Roermond, is bepaald dat de geurconcentratie, als gevolg van het in werking zijn van de inrichting, ter plaatse van de verspreid gelegen woningen niet meer mag bedragen dan 3 geureenheden per m³ als 98-percentiel van de uurgemiddelde waarden op jaarbasis.

Gelet op wat hiervoor onder 3.5.1 is overwogen, geeft de omstandigheid dat het college ten tijde van de vergunningverlening geen specifieke voorschriften aan de vergunningen heeft verbonden om geuroverlast te beperken vanwege de opslag van gemengde verpakkingen met Euralcode 15 01 06, geen grond voor het oordeel dat het betreffende "nee" in de bijlagen 3 niet kan worden aangemerkt als een aanname als hiervoor bedoeld onder 3.3.

Bovendien geldt vergunningvoorschrift 10.18, anders dan de rechtbank heeft overwogen, voor de inrichtingen in hun geheel en dus ook voor de opslag van gemengde verpakkingen met Euralcode 15 01 06 (vergelijk de uitspraak van 31 mei 2023, onder 6.1). Daarnaast geldt voormeld vergunningvoorschrift 10.19 voor de gehele inrichting in Roermond. Dat, zoals de rechtbank heeft overwogen, uit de considerans van de vergunningen volgt dat voorschrift 10.18 is opgenomen vanwege afvalstoffen waarbij in de bijlagen III "ja" is vermeld in de kolom "geuremitterend", laat naar het oordeel van de Afdeling onverlet dat de voorschriften 10.18 en 10.19 uitdrukkelijk gelden voor de betreffende inrichting in haar geheel.

3.7. Dat betekent dat het college op grond van de hiervoor genoemde voorschriften wel een bevoegdheid had tot handhavend optreden tegen het binnen de inrichtingen accepteren en opslaan van PMD-afval met Euralcode 15 01 06. In die vergunningvoorschriften heeft het college namelijk de maximaal toegestane geurconcentraties als gevolg van het in werking zijn van de inrichtingen bepaald. Maar het college heeft niet beoordeeld of de geurconcentraties uit deze voorschriften worden overschreden als gevolg van de opslag van het PMD-afval. De enkele omstandigheid dat toezichthouders met hun neus hebben waargenomen dat het PMD-

afval binnen de inrichtingen geuremitterend zou zijn, is daarvoor onvoldoende. Aan deze voorschriften kon het college dus niet zonder nader onderzoek een bevoegdheid ontleen om handhavend op te treden tegen de acceptatie en opslag van afvalstoffen als hier bedoeld. Het betoog slaagt.

4. In zijn nader stuk heeft het college zich op het standpunt gesteld dat het op grond van voorschrift 3.8 van de vergunningen in het geheel niet is toegestaan om PMD-afval met Euralcode 15 01 06 op te slaan, ongeacht of dit wel of niet-geuremitterend is. Alleen het sorteren van PMD-afval, zonder dit ook op te slaan, zou zijn toegestaan.

Dit standpunt heeft het college niet ten grondslag gelegd aan zijn besluiten. Gelet daarop kan dit standpunt, wat daarvan ook zij, niet voorkomen dat het hiervoor besproken betoog van [appellant A] en [appellant B] slaagt.

5. Verder betogen [appellant A] en [appellant B] dat, ingeval het hiervoor onder 3 weergegeven betoog slaagt, de rechtbank ten onrechte de bespreking achterwege heeft gelaten van het in beroep aangevoerde betoog over het ontbreken van een grondslag voor het gelasten van aanvullende brandveiligheidsmaatregelen in de besluiten van 7 januari 2020, voor zover die verder strekken dan de in de vergunningen opgenomen voorschriften. [appellant A] en [appellant B] voeren aan dat een grondslag voor die maatregelen in dit geval ontbreekt, omdat het tijdens de controles aangetroffen PMD-afval behoort tot een categorie afvalstoffen die binnen de inrichtingen mag worden opgeslagen.

5.1. Het college heeft toegelicht dat deze brandveiligheidsmaatregelen verder mogen strekken dan de vergunningen, omdat deze maatregelen samenhangt met de illegale situatie die is ontstaan door de opslag van geuremitterend PMD-afval met Euralcode 15 01 06 binnen de inrichtingen en is blijven voortduren tijdens de begunstigingstermijnen.

5.2. Gelet op wat hiervoor onder 3.3 en 3.7 is overwogen, ontbreekt in de besluiten een grondslag voor het opleggen van de maatregelen als hier bedoeld.

Het betoog slaagt.

Conclusies

6. Het hoger beroep is gegrond. Wat [appellant A] en [appellant B] overigens in hoger beroep hebben aangevoerd, behoeft geen bespreking. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling de beroepen van [appellant A] en [appellant B] tegen de besluiten van 3 november 2020 alsnog gegrond verklaren en die besluiten vernietigen. Het college moet opnieuw beslissen op de bezwaren van [appellant A] en [appellant B] tegen de besluiten van 13 augustus 2019, 7 januari 2020 en 31 maart 2020 met inachtneming van deze uitspraak.

7. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling ook aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht te bepalen dat tegen de nieuwe besluiten alleen bij haar beroep kan worden ingesteld.

8. Het college moet de proceskosten vergoeden. Voor zover [appellant A] en [appellant B] hebben verzocht om vergoeding van de kosten voor een in de bezwaarprocedure door hen overgelegd deskundigenrapport, zal daarop zo nodig door het college in het nieuw te nemen besluit moeten worden beslist.

Beslissing

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Limburg van 18 april 2023 in zaken nrs. 20/3490 en 20/3491;

III. verklaart de beroepen gegrond;

IV. vernietigt de besluiten van het college van gedeputeerde staten van Limburg van 3 november 2020, kenmerken 2020/43775 en 2020/54776;

V. bepaalt dat tegen de te nemen nieuwe besluiten alleen bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

VI. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Limburg tot vergoeding van bij [appellant A] en [appellant B]. In verband met de behandeling van de beroepen en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 4.670,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VII. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Limburg aan [appellant A] en [appellant B]. De door hen voor de behandeling van de beroepen en het hoger beroep betaalde griffierechten ten bedrage van € 1.256,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. A. ten Veen, voorzitter, en mr. B.P.M. van Ravels en mr. C.C.W. Lange, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. Houtman-van de Meerakker, griffier.

w.g. Ten Veen
voorzitter

w.g. Houtman-van de Meerakker
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 10 juni 2026

610-929