



Retouradres: Postbus 1603, 6501 BP Nijmegen

Shell Nederland Verkoopmaatschappij B.V.  
Driepoortenweg 50 - 52  
6827 BR ARNHEM

Behandeld door

@odrn.nl

Kopie naar

@shell.com

@shell.com

Bijlage(n)

-

Onderwerp  
Last onder dwangsom

Beste directie,

Op 6 juni 2025 hebben wij klachten ontvangen van een naastgelegen bedrijf over geuroverlast afkomstig van uw bedrijf, gelegen aan Driepoortenweg 50 - 52 te Arnhem. Naar aanleiding van deze klachten hebben wij een onderzoek ingesteld. Hierbij zijn overtredingen geconstateerd.

Op 13 oktober 2025 hebben wij u een voornemen last onder dwangsom (kenmerk HB25.00206) gestuurd. Naar aanleiding van dat voornemen heeft u een zienswijze ingediend en zijn opnieuw emissiemetingen uitgevoerd. Wij hebben besloten om de handhavingprocedure met kenmerk HB25.00206 te beëindigen. Dat wordt hierna nader toegelicht.

Voor de andere aspecten hebben wij u, zoals ook besproken, een nieuw voornemen last onder dwangsom gestuurd op 14 november 2025. Bij deze krijgt u de definitieve last onder dwangsom.

### **Vergunningensituatie**

Bij besluit 7 februari 2019 (kenmerk Z15.019365) is aan Shell Nederland Verkoopmaatschappij B.V. een omgevingsvergunning verleend (revisie) voor de locatie Driepoortenweg 50 - 52 te Arnhem. Dit is een inrichting waar per schip aangekomen brandstoffen worden opgeslagen in bovengrondse tanks en overgeslagen en geblend als motorbrandstoffen voor de consument.

### Op- en overslag benzine

Benzine wordt opgeslagen in tanks met een vast dak. De verladingsemisies en de ademverliezen van de producttanks (benzine) en de verladingsemisies van de tankwagens (benzine en diesel) worden via een dampretourleiding teruggeleid naar een buffertank. Indien deze buffertank een maximale hoeveelheid bevat wordt de inhoud naar een dampverwerkingsinstallatie (VRU (Vapor Recovery Unit)) geleid. Deze installatie zorgt ervoor dat de dampen dusdanig worden gekoeld dat er condensatie plaatsvindt. Dit condensaat wordt teruggeleid naar de voorraadtank van de brandstoffen en de overgebleven dampen worden door een actiefkoolfilter geleid om vervolgens naar de buitenlucht geëmitteerd te worden. De VRU bestaat uit twee actief koolbedden, waarbij om en om regeneratie plaatsvindt.

**Omgevingsdienst Regio Nijmegen**  
Mariënborg 75  
6511 PS Nijmegen

Postbus 1603  
6501 BP Nijmegen

**T** 024 - 751 7700

**E** info@odrn.nl

**W** www.odregionijmegen.nl

Een omgeving maak je samen!

De omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN) verzorgt Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving voor Bouw- en Milieuzaken voor de gemeentes Berg & Dal, Beuningen, Druten, Heumen, Nijmegen en Wijchen en de speciale (Seveso-)taken voor de Provincies Gelderland & Overijssel.

### Achtergrond

Op 6 juni 2025, rond 16.45 uur, is een klacht ingediend over geuroverlast afkomstig van uw bedrijf. Dit zou worden veroorzaakt doordat er wordt afgefakkeld, omdat er pompen kapot waren die normaal de benzinedampen doorpompen naar de VRU. Nu ging dit naar een mobiele installatie, de VCU (Vapor Combustion Unit). Dit blijkt al geruime tijd het geval te zijn.

Datum  
23 december 2025

Pagina  
2 van 11

Zaaknummer  
HB25.00237

Op 9 en 21 juni 2025 hebben wij met u telefonisch contact gehad en gewezen op het niet melden van het onderhoud aan de VRU en het onvergund in gebruik nemen van de VCU, een tijdelijke verdampingsunit.

Naar aanleiding van klachten hebben wij op 26 juni 2025 gevraagd om alle informatie/documenten met betrekking tot het in gebruik nemen van de VCU op te sturen. Daarnaast hebben wij u erop gewezen dat het in gebruik nemen van de tijdelijke installatie niet is gemeld. Verder hebben wij u gevraagd waarom de bestaande installatie (VRU) niet kan worden gebruikt. In verband met emissie van benzinedampen is volgens u het stopzetten van de tijdelijke VCU-installatie niet gewenst.

Op 26 juni 2025 hebben wij van u de volgende informatie ontvangen. Er lijkt een verband te bestaan tussen het recent vervangen van de VRU en het functioneren van de huidige unit. U heeft direct actie ondernomen en de leverancier ingeschakeld om dit te onderzoeken en hoopt hiermee het probleem op korte termijn te kunnen verhelpen.

Verder geeft u aan dat u niet op de hoogte was van een meldplicht in een dergelijke situatie. U was in de veronderstelling te moeten voldoen aan de emissieverplichtingen en zag de VCU als vervanging voor de VRU, omdat daarmee hetzelfde doel wordt bereikt. U gaf aan dat de VRU buiten bedrijf is wegens gepland onderhoud en ernaar te streven de VRU in week 28 van 2025 weer in gebruik te nemen.

Op ons verzoek heeft Team Meten en Advies van de ODRA op 7 juli 2025 een onderzoek bij u uitgevoerd. De tijdelijke VCU-installatie blijkt sinds half maart 2025 in gebruik te zijn en levert hinder op bij het personeel van het aanbrenghstation. Met een FLIR camera is gezocht naar lekkage van VOS-emissies (Vluchtige Organische Stoffen-emissies). Op enkele flenzen zijn wat lekken waargenomen. De pluim op de schoorsteen van de VRU was goed zichtbaar met de FLIR (ook door temperatuur en verbrandingsproducten van het afgas). Er is met een kleine FID nog getracht om de concentratie totaal VOS te meten. Dat is mede door de beperkte pompkracht van de mobiele FID niet gelukt. Team Meten en Advies schatte in dat bij een verbrandingstemperatuur boven de 900 graden Celsius er weinig tot geen VOS meer aanwezig zou kunnen zijn.

Op 9 september 2025 is de VRU wederom uitgevallen. U heeft besloten de VRU te vervangen door een CEB (Certified Ultra Low NOx Emission Burner), omdat de voorgaande tijdelijke installatie (VCU) volgens u niet voldeed. U heeft tevens een verzoek ingediend om deze installatie te gedogen. Omdat de VRU daarna weer in werking was, is het gedoogverzoek ingetrokken.

Op 23 september 2025 blijkt uit uw analyse dat het actieve kool zijn einde levensduur heeft bereikt. U geeft aan dat nieuw actief kool voor de VRU is

## Omgevingsdienst Regio Nijmegen

aangeschaft, maar dat het vervangen ervan een omvangrijke operatie is waarbij diverse appendages gedemonteerd moeten worden. U kunt dan ook geen exacte datum van inbedrijfstelling van de VRU geven.

Datum  
23 december 2025

Omdat nog steeds onduidelijk was wat de emissie van de tijdelijke installatie is en of deze installatie de vergunde emissienormen waarborgt, heeft het Team Meten en Advies op ons verzoek op 25 september 2025 een emissiemeting uitgevoerd. Uit het emissieonderzoek van Team Meten en Advies van de ODRA, d.d. 1 oktober 2025, zaaknummer ODRA25AV1007, (b)lijkt dat de concentratie aan VOS-emissies na correctie 13.600 mg/Nm<sup>3</sup> bedraagt. Daarmee zou u de emissienorm overtreden.

Pagina  
3 van 11

Zaaknummer  
HB25.00237

Op 13 oktober 2025 hebben wij u een voornemen last onder dwangsom gestuurd in verband met geconstateerde overtredingen. In reactie hierop en het gesprek op 20 oktober 2025 heeft u metingen laten uitvoeren door de adviesbureau's Tauw en Bureau Blauw. Reden hiervoor was dat u van mening was dat de meting niet correct was uitgevoerd met als gevolg verkeerde emissieresultaten. Tijdens het gesprek bleek dat de meting door onze meetdienst achteraf gezien niet op de juiste wijze is uitgevoerd.

Uit de resultaten van de emissiemetingen van Tauw en bureau Blauw is gebleken dat de emissiewaarden van de tijdelijke dampverwerkingsinstallatie ruim onder de emissienorm van de omgevingsvergunning ligt. Nu deze resultaten in tegenspraak zijn met de eerdere emissie-metingen, en ervan uit mag worden gegaan dat voldaan wordt aan de emissienormen van de omgevingsvergunning, hebben wij besloten hierop niet verder te handhaven.

Op 9 december 2025 heeft u aangegeven dat de CEB weer buiten gebruik is gesteld en de VRU weer in werking is genomen.

### Overtredingen

#### 1. Melding van ongewone voorvallen (en gepland onderhoud VRU)

*Overtreding artikelen 2.21 en 2.22 het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)*

*2.21 Bal: Het bevoegd gezag, bedoeld in [afdeling 2.2](#), wordt onverwijld geïnformeerd over een ongewoon voorval.*

*2.22 Bal schrijft voor welke gegevens en bescheiden bij een ongewoon voorval moeten worden overgelegd.*

Op 6 juni 2025 is zowel bij u als bij ons een klacht ingediend over geuroverlast afkomstig van uw bedrijf. Dit zou worden veroorzaakt doordat er wordt afgefakkeld, omdat er pompen kapot waren die normaal de benzinedampen doorpompen naar de VRU. U heeft ons niet onverwijld geïnformeerd over het ongewoon voorval. Daarmee heeft u zowel artikel 2.21 als 2.22 van het Bal overtreden.

Ten overvloede willen wij u er tevens op wijzen dat in de omgevingsvergunning in de overwegingen milieu, paragraaf 3.10 lucht, onderdeel procesemissie is aangegeven dat tijdens regulier onderhoud (jaarlijks gedurende 24 uur) en groot onderhoud (vijfjaarlijks gedurende 48 uur) de VRU gepland buiten bedrijf is en het bevoegd gezag daarover vooraf wordt geïnformeerd.

Tevens staat in voornoemde overweging dat in geval storingen langer dan 48 uur duren, in overleg met het bevoegd gezag zal worden bepaald of er verladingsactiviteiten van benzine mogen plaatsvinden. Dit overleg heeft niet plaatsgevonden.

Datum  
23 december 2025

Pagina  
4 van 11

Zaaknummer  
HB25.00237

2. Zonder omgevingsvergunning in gebruik nemen van een CEB als vervanger voor de VRU  
*Overtreding artikel 5.1, tweede lid, onder b, van de Omgevingswet*

De VRU blijkt vanaf half maart 2025 met regelmaat buiten bedrijf en in onderhoud te zijn. U heeft als tijdelijke maatregel zonder melding of omgevingsvergunning verschillende vervangende installaties in bedrijf genomen.

**Besluit**

Gelet op het bovenstaande hebben wij besloten u met toepassing van artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in samenhang met artikel 122 van de Provinciewet een last onder dwangsom op te leggen om herhaling van de volgende overtredingen te voorkomen.

**Last onder dwangsom**

*Last*

1. U dient herhaling van de overtreding te voorkomen. Dit betekent dat u een ongewoon voorval direct dient te melden.

Daarnaast verzoeken wij u meldingen met betrekking tot onderhoud aan de VRU eveneens tijdig te melden.

2. U dient herhaling van de overtreding te voorkomen. Dit kunt u doen door niet meer zonder een omgevingsvergunning een tijdelijke verdampingsunit in gebruik te nemen.

U kunt een omgevingsvergunning aanvragen om het gebruik van een tijdelijke installatie te legaliseren. Op voorhand kunnen wij geen uitsluitsel geven over de uitkomst van deze procedure. U mag pas gebruikmaken van tijdelijke verdampingsunits nadat hiervoor een omgevingsvergunning is verleend.

*Begunstigingstermijn*

U dient herhaling van de overtredingen te voorkomen. Dit betekent dat u direct aan de last moet voldoen en alle ongewone voorvallen moet melden, zodra de last in werking treedt.

Voor wat betreft het zonder omgevingsvergunning inzetten van andere installaties dient u herhaling van de overtreding per direct te voorkomen. Dit betekent dus dat u geen andere dan de vergunde installaties mag gebruiken zonder dat daarvoor een omgevingsvergunning is verleend.

Voor wat betreft het aanvragen van een legaliserende omgevingsvergunning voor de CEB merken wij op dat u dit u inmiddels heeft gedaan en uw aanvraag in behandeling is.

## Omgevingsdienst Regio Nijmegen

### *Dwangsomhoogte*

Indien de last niet wordt nagekomen, verbeurt u een dwangsom van

1. € 15.000,- per geconstateerde overtreding, met een maximum van € 30.000,-;
2. € 15.000,- per geconstateerde overtreding, met een maximum van € 30.000,-.

Datum  
23 december 2025

Pagina  
5 van 11

Zaaknummer  
HB25.00237

Het maximum te verbeuren dwangsommen bedraagt dus € 60.000,-.

De hoogte van de dwangsommen is gebaseerd op de ernst van de overtreding en de gevolgen die de overtreding kan hebben voor mens en milieu. Daarnaast is conform de Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen, behorend bij de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht, rekening gehouden met de omvang van de onderneming en de activiteiten, de omvang en ernst van de mogelijke milieuschade, de mate van overlast en de vereiste investeringen, de rechtsvorm, kapitaal, draagkracht, het aantal werknemers alsmede de omzet en de winst van de onderneming.

### **Handhavingsbevoegdheid**

In artikel 18.2, lid 1, van de Omgevingswet is bepaald dat wij tot taak hebben zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van het met betrekking tot een activiteit in deze wet bepaalde. Op grond van artikel 122 van de Provinciewet zijn wij bevoegd hierbij bestuursdwang toe te passen. Ingevolge artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht kunnen wij in plaats van bestuursdwang toe te passen aan u een last onder dwangsom opleggen.

### **Belangenafweging**

In geval van overtreding van de wettelijke bepalingen moeten wij, gelet op het algemene (milieu)belang dat gediend is met handhaving, gebruikmaken van onze bevoegdheid om daartegen met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden. Van die handhaving mogen wij slechts onder bijzondere omstandigheden afzien. In uw geval is er geen sprake van dergelijke bijzondere omstandigheden.

Verder dient de last evenredig te zijn met de te dienen belangen. Dit betekent dat wij uw belangen in de afweging tot het al dan niet handhaven moeten betrekken. De aard en het gewicht van de met het besluit te dienen doelen en de aard van de hierbij betrokken belangen en de mate waarin deze belangen door het betrokken besluit worden geraakt dienen een rol te spelen in de belangenafweging. De ratio van het evenredigheidsbeginsel ziet niet op het tegengaan van nadelige gevolgen van besluitvorming, maar het voorkomen van onnodig nadelige gevolgen. Wij constateren dat de gevolgen van de opgelegde last niet onevenredig zijn in de verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Om te bereiken dat u zich zult houden aan de voor u geldende wet- en regelgeving, leggen wij u om redenen van de bescherming van het milieu dan ook een last onder dwangsom op.

### **Openbaarheid van informatie**

De overheid vindt het van groot belang om burgers en bedrijven actief te informeren over het gebied waarin zij wonen en werken. Op grond van artikel 3.1 van de Wet open overheid (Woo) vermelden wij een korte mededeling over een handhavingsbeschikking en maken wij onherroepelijke

## Omgevingsdienst Regio Nijmegen

handhavingsbeschikkingen openbaar op de website van ODRN. Hieronder ziet u de mededeling die op onze website wordt geplaatst:

Datum  
23 december 2025

### Mededeling genomen handhavingsbesluit

Naam bedrijf	Shell Nederland Verkoopmaatschappij B.V.
Bevoegd gezag	Gedeputeerde Staten van provincie Gelderland
Overtreding	Niet tijdig melden ongewone voorvallen en zonder omgevingsvergunning in gebruik nemen van een installatie
Status proces	Besluit is genomen, bezwaartermijn loopt
Zaaknummer	HB25.00237

Pagina  
6 van 11

Zaaknummer  
HB25.00237

### Zienswijze en reactie

U heeft, volgens het bepaalde in artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de gelegenheid gehad om uw zienswijze over ons voornemen kenbaar te maken. Van die mogelijkheid heeft u gebruikgemaakt op 28 november 2025. Wij geven hierna een verkorte weergave van uw zienswijze en onze reactie daarop.

#### 1. Melden

U geeft aan dat de voorgestelde last een algemene wettelijke verplichting (meldplicht) voor onbepaalde tijd beoogt af te dwingen. Een permanente verplichting zonder einddatum is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en het bepaaldheidsvereiste.

U heeft de interne processen inmiddels aangepast, waardoor meldingen van ongewone voorvallen en onderhoud voortaan tijdig plaatsvinden. Handhaving via een permanente last is daarom niet het juiste middel.

#### Reactie

Het betoog dat de voorgestelde last een "permanente verplichting" zou opleggen en daarmee in strijd zou zijn met artikel 5:32 van de Awb en het rechtszekerheidsbeginsel, gaat niet op. De last is rechtmatig en voldoet aan de eisen van bepaaldheid en proportionaliteit.

#### *Doel en reikwijdte van de last*

Artikel 5:32 van de Awb bepaalt dat een last onder dwangsom kan worden opgelegd om een overtreding te beëindigen, of *herhaling van die overtreding te voorkomen*. Deze last ziet op het voorkomen van herhaling van dezelfde overtreding: het niet melden van een ongewoon voorval. Dit is een concrete overtreding die zich in de toekomst kan herhalen.

#### *Geen strijd met rechtszekerheid*

De last is verder voldoende bepaald: zij omschrijft duidelijk welke gedraging wordt verlangd (onverwijld melden van ongewone voorvallen) en welke financiële consequenties verbonden zijn aan niet-naleving (bedrag per overtreding en een maximum).

Het feit dat de last geldt voor toekomstige meldingen is inherent aan het doel van herhalingspreventie en is door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aanvaard (vgl. jurisprudentie waarin last onder dwangsom voor herhaling van overtredingen zijn toegestaan, bv. ECLI:NL:RVS:2022:1361).

## Omgevingsdienst Regio Nijmegen

### *Interne procesaanpassing doet niet af aan handhavingsnoodzaak*

Dat u interne processen heeft aangepast, neemt niet weg dat het wij bevoegd zijn om een last op te leggen ter voorkoming van herhaling van de overtreding. Als u niet opnieuw de overtreding begaat, verbeurt u geen dwangsom. De zwaarte van de last is in die zin beperkt.

Datum  
23 december 2025

Pagina  
7 van 11

### 2. Aanvraag omgevingsvergunning

De vergunningaanvraag voor de CEB is al ingediend en in behandeling. Daarmee ontbreekt volgens u het doel van de last: zij kan niet bijdragen aan legalisatie, omdat die stap al is gezet. Dit maakt de maatregel disproportioneel en in strijd met het evenredigheidsbeginsel (artikel 3:4 van de Awb).

Zaaknummer  
HB25.00237

Verder meent u dat het voornemen last onder dwangsom niet in lijn is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder:

- a) Rechtszekerheid en bepaaldheid (artikel 5:32 van de Awb): Een last onder dwangsom moet duidelijk en concreet aangeven welke handeling moet worden verricht om de overtreding te beëindigen of herhaling te voorkomen. De voorgestelde last bevat echter een open norm ("voorkom herhaling" en "meld tijdig") zonder einddatum of specifieke omschrijving van wat als "tijdig" geldt. Dit creëert rechtsonzekerheid en een voortdurende dreiging van dwangsommen, wat niet past bij het karakter van een herstelsanctie. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft herhaaldelijk geoordeeld dat een last niet mag worden gebruikt als algemeen nalevingsinstrument (vgl. ECLI:NL:RVS:2018:2117). Het bevoegd gezag kan naleving van meldplichten waarborgen via regulier toezicht, niet via een permanente last.
- b) Evenredigheid (artikel 3:4 van de Awb): Het bestuursorgaan moet een belangenafweging maken en ervoor zorgen dat de maatregel niet onevenredig zwaar is in verhouding tot het doel. In dit geval:
  - De overtredingen zijn feitelijk beëindigd;
  - De vergunningaanvraag voor de CEB is ingediend en in behandeling;
  - Het bevoegd gezag heeft ingestemd met gedogen;
  - Uit recente metingen blijkt dat emissies ruimschoots binnen de norm liggen.Onder deze omstandigheden is een last onder dwangsom niet noodzakelijk om het doel (naleving) te bereiken. Het is disproportioneel en in strijd met het evenredigheidsbeginsel.
- c) Zorgvuldigheid (artikel 3:2 van de Awb): Het bestuursorgaan moet de relevante feiten en belangen zorgvuldig afwegen en de maatregel motiveren. In het voornemen ontbreekt een motivering waarom onmiddellijke naleving zonder enige begunstigingstermijn noodzakelijk is. Er is geen sprake van acuut gevaar of milieuschade die een directe verplichting rechtvaardigt. De jurisprudentie (o.a. ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:732) bevestigt dat een last onder dwangsom niet mag worden opgelegd zonder redelijke termijn, tenzij sprake is van een noodsituatie. Die situatie doet zich hier niet voor.
- d) Onduidelijke omschrijving van dwangsomhoogte (artikel 5:32 van de Awb): De omschrijving van de dwangsom is niet eenduidig. Het is onduidelijk wat als "overtreding" wordt aangemerkt en hoe het maximum wordt berekend.

### Reactie

Het betoog dat de last disproportioneel zou zijn omdat de vergunningaanvraag voor de CEB al in behandeling is, gaat niet op. De opgelegde last dient een ander doel dan legalisatie en is daarom rechtmatig en evenredig.

De last ziet niet op het legaliseren van een activiteit, maar op het naleven van wettelijke verplichtingen en het voorkomen van herhaling van een overtreding. Het feit dat een vergunningaanvraag is ingediend, neemt niet weg dat de overtreding heeft plaatsgevonden en dat naleving moet worden geborgd.

Datum  
23 december 2025

Pagina  
8 van 11

Zaaknummer  
HB25.00237

Daarnaast blijft de meldplicht gelden, totdat de vergunning is verleend en in werking is getreden. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft herhaaldelijk geoordeeld dat een lopende aanvraag geen reden is om af te zien van handhaving, zeker wanneer de overtreding feitelijk heeft plaatsgevonden.

De last is proportioneel: zij is gericht op naleving van wet- en regelgeving en bevat een duidelijke prikkel tot naleving. Wij hebben het belang van handhaving (naleving van milieuregels, bescherming van de fysieke leefomgeving) afgewogen tegen het belang van de overtreder. Gezien de ernst van de normschending en het publieke belang bij toezicht, weegt het handhavingsbelang zwaarder. Artikel 3:4 Awb vereist een zorgvuldige belangenafweging, niet dat handhaving achterwege blijft zodra een vergunningaanvraag loopt.

Ad a) De last is voldoende bepaald. De formulering "voorkom herhaling" en "meld tijdig" sluit aan bij wettelijke verplichtingen. Deze normen zijn objectief bepaalbaar en in de praktijk gangbaar. De Afdeling heeft geoordeeld dat een last niet alle details hoeft te bevatten, zolang voor de geadresseerde duidelijk is wat hij moet doen om overtreding te voorkomen (vgl. ECLI:NL:RVS:2004:AQ6624).

Evenmin bevat de last een permanente dreiging. De last is gekoppeld aan een concrete overtreding. Dit is in lijn met jurisprudentie: een herstelsanctie mag preventief werken, mits gericht op beëindiging en voorkoming van overtreding (ECLI:NL:RVS:2022:1361). Bovendien kan na een jaar door u een verzoek worden gedaan om de last in te trekken, indien er gedurende dat jaar geen dwangsommen zijn verbeurd.

Met betrekking tot de open norm, dat is toegestaan bij meldplichten. "Tijdig melden" is een wettelijke term die door de wetgever bewust open is gelaten om aan te sluiten bij de aard van het voorval. Het bestuursorgaan mag deze norm handhaven via een last onder dwangsom; regulier toezicht sluit preventieve handhaving niet uit.

Ad b) Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (o.a. ECLI:NL:RVS:2023:1241) geldt een beginselplicht tot handhaving bij overtredingen. Het bestuursorgaan mag slechts afzien van handhaving bij bijzondere omstandigheden, zoals concreet zicht op legalisatie of disproportionaliteit. Het enkele feit dat de overtreding is beëindigd, neemt deze plicht niet weg. Een last onder dwangsom is een herstelsanctie en dient tevens om herhaling te voorkomen.

Voor wat betreft het gedogen, dit is een tijdelijke beleidskeuze en biedt geen juridische zekerheid dat de overtreding niet terugkeert. Wij moeten naleving structureel borgen. Een last onder dwangsom is daarvoor het geëigende instrument. Het indienen van een vergunningaanvraag verandert niets aan de huidige rechtstoestand. Totdat de vergunning is verleend, blijft de situatie formeel in strijd met de wettelijke voorschriften. De Afdeling heeft herhaaldelijk geoordeeld dat concreet zicht op legalisatie pas bestaat bij een ontwerpbesluit of een duidelijk positief standpunt van het bevoegd gezag.

Verder zijn recente metingen niet doorslaggevend om al dan niet handhavend op te treden. Dat emissies momenteel binnen de norm liggen, zegt niets over toekomstige naleving. De last onder dwangsom borgt dat de overtreding niet opnieuw plaatsvindt en dat de naleving duurzaam is.

Datum  
23 december 2025

Pagina  
9 van 11

Zaaknummer  
HB25.00237

Verder is de maatregel niet onevenredig. Het doel (naleving en voorkomen van recidive) weegt zwaar. De dwangsom is een prikkel, geen straf (vgl. ECLI:NL:RVS:2022:1361). De hoogte van de dwangsom staat in redelijke verhouding tot het geschonden belang en het beoogde effect.

De last onder dwangsom is niet disproportioneel, maar een noodzakelijk en juridisch geborgd instrument om naleving te waarborgen en herhaling te voorkomen. Het beroep op artikel 3:4 van de Awb slaagt niet.

Ad c) Wij hebben de relevante feiten en belangen zorgvuldig afgewogen. Het niet melden van een ongewoon voorval vormt een ernstige schending van de meldplicht, die essentieel is voor toezicht en risicobeheersing. Het onmiddellijk naleven van deze verplichting is noodzakelijk om mogelijke escalatie te voorkomen. Hoewel er op dit moment geen acuut gevaar of directe milieuschade is vastgesteld, brengt het niet melden een structureel risico met zich mee dat de handhaving ondermijnt. In dit geval gaat het om het voorkomen dat een overtreding nogmaals plaatsvindt. Bovendien is het een administratieve verplichting die direct kan worden nagekomen en waarvoor geen feitelijke handelingen of investeringen nodig zijn.

Artikel 3:2 van de Awb verplicht ons tot een zorgvuldige afweging van feiten en belangen, met daaruit voortvloeiende motivering van de rechtsgevolgen. Het voornemen is voorzien in een expliciete motivering: het niet melden van een ongewoon voorval strekt de meldplicht niet alleen te waarborgen, maar vormt ook een schending van een toezichtinstrument. Deze verplichting is onmiddellijk nagekomen en biedt geen ruimte voor uitstel zonder het systeem van handhaving te ondermijnen.

Ad d) Het betoog dat de omschrijving van de dwangsom onvoldoende duidelijk zou zijn, faalt. De beschikking voldoet aan het bepaaldheidsvereiste zoals neergelegd in artikel 5:32 van de Awb en bevestigd in vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak.

Het bevat een duidelijke omschrijving van de overtreding en financiële consequenties. In de last is expliciet bepaald:

- dat iedere keer waarop de meldplicht niet wordt nageleefd, geldt als een afzonderlijke overtreding;
- dat de dwangsom € 15.000,- per constatering bedraagt;
- die eenmaal per week verbeurd kan worden;
- dat een maximum van € 30.000,- per overtreding geldt, waarna geen dwangsommen meer worden verbeurd.

Deze formulering maakt voor de overtreder ondubbelzinnig duidelijk:

- welke gedraging wordt verlangd (naleving van de meldplicht);
- hoe de dwangsom wordt berekend (per dag van niet-naleving);
- wat de financiële consequenties zijn (vast bedrag per dag en een duidelijk maximum).

De Afdeling heeft herhaaldelijk geoordeeld dat een last onder dwangsom voldoende bepaald is wanneer de norm, de modaliteit (per dag/per constatering) en het maximum expliciet zijn vermeld. De gehanteerde formulering sluit aan bij deze lijn en bij gangbare handhavingspraktijk.

De last biedt geen ruimte voor misverstand of interpretatieverschillen. De overtreder kan exact afleiden welke handeling vereist is en welke financiële gevolgen niet-naleving heeft. Daarmee is voldaan aan het bepaaldheidsvereiste van artikel 5:32 van de Awb.

Datum  
23 december 2025

Pagina  
10 van 11

Zaaknummer  
HB25.00237

### 3. Proces verbaal

U geeft aan dat u gezien de omstandigheden – onbewuste overtredingen, directe herstelmaatregelen en het ontbreken van milieuschade – strafrechtelijke handhaving niet passend achten en verzoekt ons hiervan af te zien.

#### Reactie

Wij hebben op grond van de Landelijke Handhavingsstrategie (LHSO) de bevoegdheid om zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke instrumenten in te zetten, afhankelijk van de ernst en aard van de overtreding.

De LHSO bepaalt dat bij overtredingen van wettelijke verplichtingen – zoals de meldplicht bij een ongewoon voorval – in beginsel zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke handhaving mogelijk is. Het opnemen van de mogelijkheid tot proces-verbaal in de last is conform deze leidraad en dient ter waarborging van een effectieve handhaving.

Het niet melden van een ongewoon voorval is een kernverplichting die essentieel is voor toezicht en risicobeheersing. Ook indien herstelmaatregelen zijn getroffen en directe milieuschade ontbreekt, blijft de overtreding relevant: het niet melden belemmert ons in het uitvoeren van onze wettelijke taak. Dit rechtvaardigt dat strafrechtelijke handhaving als optie wordt genoemd.

Het feit dat proces-verbaal kan worden opgemaakt, betekent niet dat dit automatisch gebeurt. Wij behouden beleidsruimte om te beoordelen of strafrechtelijke vervolging proportioneel is, rekening houdend met omstandigheden zoals intentie, herstel en gevolgen. Het opnemen van deze mogelijkheid in de brief is dus niet onzorgvuldig, maar een correcte toepassing van de LHSO-richtlijnen.

### 4. Openbaarmaking

U verzoekt ons af te zien van openbaarmaking van de last onder dwangsom, omdat dit leidt tot onevenredige benadeling nu de overtreding is beëindigd, de vergunningaanvraag in behandeling is en wij hebben ingestemd met gedogen. Publicatie zou een onjuist beeld scheppen en reputatieschade veroorzaken. Voor zover de last technische details bevat die niet publiek zijn, valt dit onder bedrijfs- en fabricagegegevens (art. 5.1 lid 2 sub c Woo). Deze gronden vallen onder de uitzonderingsbepalingen van artikel 5.1 lid 2 sub c, d en k van de Wet open overheid (Woo).

#### Reactie

Het verzoek om af te zien van openbaarmaking kan niet worden gehonoreerd. Wij maken besluiten over handhaving, waaronder lasten onder dwangsom, in beginsel openbaar. Dit dient het belang van transparantie, rechtsgelijkheid en publieke controle op de uitvoering van milieuregelgeving.

Het feit dat de overtreding is beëindigd, een vergunningaanvraag loopt en tijdelijk is gedoogd, doet niet af aan het publieke belang bij inzicht in handhavingsbesluiten. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft herhaaldelijk geoordeeld dat reputatieschade op zichzelf geen reden is om

## Omgevingsdienst Regio Nijmegen

openbaarmaking te weigeren, tenzij sprake is van zeer uitzonderlijke omstandigheden. Die zijn hier niet aangetoond.

Datum  
23 december 2025

Voor wat betreft de bedrijfs- en fabricagegegevens, de last bevat geen technische details die als bedrijfs- of fabricagegegevens kwalificeren in de zin van art. 5.1 lid 2 sub c Woo. Het gaat om een handhavingsbesluit, niet om productieprocessen of vertrouwelijke knowhow.

Pagina  
11 van 11

Zelfs indien er wél specifieke passages zouden zijn die onder deze uitzondering vallen, kunnen wij deze selectief anonimiseren of weglakken, conform de Woo. Dit rechtvaardigt echter geen volledige weigering van openbaarmaking.

Zaaknummer  
HB25.00237

De aangevoerde gronden onder sub d (persoonlijke levenssfeer) en sub k (onevenredige benadeling) zijn niet van toepassing op een zakelijke entiteit in het kader van een handhavingsbesluit. De Woo kent een belangenafweging, waarbij het openbaarheidsbelang zwaar weegt, zeker bij milieuhandhaving.

Dit betekent dat wij het besluit zullen nemen zoals dat in het voornemen is aangekondigd.

### Bezwaar en voorlopige voorziening

Belanghebbenden kunnen binnen zes weken na dagtekening van dit besluit bezwaar maken. Bezwaar maken kan via de post of elektronisch. Via de post richt u uw bezwaarschrift aan: Gedeputeerde Staten, secretariaat Commissie rechtsbescherming, Postbus 9090, 6800 GX Arnhem. Graag 'bezwaarschrift' vermelden op de envelop en op de brief. U kunt uw bezwaarschrift elektronisch indienen op het portaal Rechtsbescherming <https://mijn.gelderland.nl/rechtsbescherming>. Hiervoor heeft u een inlog DigiD, eHerkenning of eIDAS nodig. Meer informatie vindt u op [www.gelderland.nl/bezwaren](http://www.gelderland.nl/bezwaren) en bij het Provincieloket 026 359 99 99.


Als u een bezwaarschrift indient en u wilt niet dat een besluit in werking treedt, kunt u bij de rechter een verzoek indienen voor een voorlopige voorziening. Zie [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).

### Heeft u nog vragen?

U kunt contact opnemen met ons via de gegevens in de kantlijn. Noem altijd het zaaknummer HB25.00237, want dan kunnen wij u sneller helpen.

Met vriendelijke groet,

Het college van Gedeputeerde Staten van Gelderland,  
namens deze:

  
Afdelingshoofd Juridisch Advies  
Omgevingsdienst Regio Nijmegen

*Dit besluit is digitaal goedgekeurd en daarom niet ondertekend.*