

5.1.2e  
5.1.2e  
5.1.2e SLUISKIL

ons kenmerk : Z2024-00032011  
document nr. : D2024-00033230  
contactpersoon : 5.1.2e  
tel. : 5.1.2e  
e-mail : 5.1.2e@rud-zeeland.nl  
verzonden : 20 augustus 2024

## Aangetekend verzonden

Terneuzen, 14 augustus 2024

Betreft: Handhavingsverzoek Heros te Sluiskil - 5.1.2e

Geachte 5.1.2e,

Op 2 mei ontvingen wij uw handhavingsverzoek, gedateerd op 29 april 2024. In uw verzoek vraagt u ons om handhavend op te treden op grond van artikel 2.11, lid 2, onder a, b, c en d en artikel 4.1065 van het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: **Bal**) ten aanzien van Heros Sluiskil B.V. (hierna: **Heros**) te Sluiskil. Uw verzoek is geregistreerd onder nummer Z2024-00032011.

Wij besluiten om uw handhavingsverzoek af te wijzen. Hoe wij tot dit besluit zijn gekomen, leest u hierna. Een afschrift van deze beschikking is ook aan Heros verzonden.

## Uw verzoek

U verzoekt ons in algemene zin om handhavend op te treden in het kader van de specifieke zorgplicht uit het Bal, en Heros op te dragen goederen op te slaan in een gesloten ruimte in plaats van in de buitenlucht.

Meer concreet verwijst u naar de volgende wetsartikelen als grondslagen voor uw verzoek:

1. Artikel 2.11, lid 2, onder c van het Bal, waarin wordt gesteld dat voor milieubelastende activiteiten de beste beschikbare technieken moeten worden toegepast;
2. Artikel 2.11, lid 2, onder a van het Bal, waarin wordt gesteld dat voor milieubelastende activiteiten alle passende preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging moeten worden getroffen;
3. Artikel 2.11, lid 2, onder b van het Bal, waarin wordt gesteld dat voor milieubelastende activiteiten alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid moeten worden getroffen;
4. Artikel 2.11, lid 2, onder d van het Bal, waarin wordt gesteld dat geen significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt; en
5. Artikel 4.1065 van het Bal, waarin is bepaald dat met het oog op het beperken van emissies in de lucht goederen, ingedeeld in de stuifklassen S1 tot en met S4, worden opgeslagen en gemengd in een gesloten ruimte.

U verzoekt - kort samengevat - om aan Heros een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom op te leggen en hierbij rekening te houden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de landelijke handhavingsstrategie.

U geeft verder aan dat u zich er van bewust bent dat dit handhavingsverzoek een complexe zaak betreft en u vindt daarom een beslistermijn van drie maanden gerekend vanaf de dagtekening van uw verzoek redelijk.

Per brief van 16 juli 2024 hebben wij aangegeven de beslistermijn te verlengen, gelet op het totale aantal vergelijkbare handhavingsverzoeken, de omvang van de handhavingsverzoeken, de vakantieperiode en het zomerreces. Wij hebben in voornoemde brief toegezegd om uiterlijk op 24 september 2024 een beslissing te nemen op uw handhavingsverzoek.

Gelet op dit besluit van 14 augustus 2024 beslissen wij hiermee binnen deze termijn op uw verzoek.

## **Wettelijk kader**

### **Belanghebbende**

Om een verzoek tot handhaving inhoudelijk te kunnen behandelen is het noodzakelijk dat u als belanghebbende bij een aanvraag in de zin van artikel 1:2, lid 1 en 1:3, lid 3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: **Awb**) kan worden aangemerkt.

U woont in de omgeving van Heros en stelt (stof)overlast te ervaren, welke volgens u te relateren is aan de activiteiten van Heros. Daarmee stelt u een objectief bepaalbaar, persoonlijk, eigen, rechtstreeks en actueel belang te hebben bij uw verzoek om handhaving. Het voorgaande betekent dat wij uw verzoek aanmerken als een aanvraag in de zin van artikel 1:3, lid 3 van de Awb en inhoudelijk zullen beoordelen.

### **Toetsing van uw verzoek aan artikel 4.1065 van het Bal**

U verwijst in uw aanvraag naar artikel 4.1065 van het Bal en stelt dat Heros dit wetsartikel zou overtreden.

De werking van dat artikel wordt op grond van artikel 3.49 juncto artikel 4.1 van het Bal uitgesloten voor de zogenaamde complexe bedrijven, voor zover de activiteiten zijn aangewezen in afdeling 3.3 van het Bal. Artikel 3.49 van het Bal bepaalt met andere woorden dat algemene bepalingen uit het Bal, behoudens uitzonderingen, niet van toepassing zijn op complexe bedrijven. Het idee daarachter is dat de milieubelastende activiteiten van complexe bedrijven door hun vergunning(en) worden gereguleerd.

Heros betreft een zogenaamde Integrated Pollution Prevention and Control-Installatie (hierna: **IPPC-installatie**). Van een IPPC-installatie is sprake indien het bedrijf een of meer van de activiteiten uit bijlage 1 van richtlijn 2010/75/EU van het Europees parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (hierna: **RIE**) verricht, en de activiteit boven de in de RIE gestelde drempelwaarde uitkomt.

De activiteiten van Heros hebben een dusdanige capaciteit dat deze vallen onder categorie 5.1 van bijlage 1 bij de RIE, het verwijderen of het nuttig toepassen van gevaarlijke afvalstoffen met een capaciteit van meer dan 10 ton per dag. De activiteiten van Heros vallen daarmee onder paragraaf 3.3.10 Afvalbeheer IPPC-installaties van het Bal.

Dit maakt dat Heros vergunningplichtige complexe milieubelastende activiteiten uitvoert en dat artikel 4.1065 van het Bal, als algemene bepaling, niet van toepassing is op de milieubelastende activiteiten van Heros.

Er is dus geen sprake van een overtreding van artikel 4.1065 van het Bal door Heros.

## Toetsing van uw verzoek aan de specifieke zorgplicht van artikel 2.11, lid 2 van het Bal

U verwijst verder naar de in artikel 2.11 van het Bal opgenomen specifieke zorgplicht, welke Heros volgens u zou schenden.

Deze specifieke zorgplicht houdt in dat degene die een milieubelastende activiteit verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de belangen, bedoeld in artikel 2.2 van het Bal, verplicht is om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen (sub a). Indien die gevolgen niet voorkomen kunnen worden, dienen die gevolgen zoveel mogelijk te worden beperkt of ongedaan te worden gemaakt (sub b). Tot slot is bepaald dat indien die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt, die activiteit achterwege moet worden gelaten voor zover dat redelijkerwijs van diegene kan worden gevraagd (sub c).

In artikel 2.11, lid 2 van het Bal wordt beschreven wat in ieder geval onder de specifieke zorgplicht valt ten aanzien van milieubelastende activiteiten:

- a. alle passende preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging worden getroffen;
- b. alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid worden getroffen;
- c. de beste beschikbare technieken (hierna: **BBT**) worden toegepast; en
- d. geen significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt.

Deze specifieke zorgplicht is een nieuwe norm die door de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari jl. is geïntroduceerd. De specifieke zorgplicht is van kracht naast andere algemene regels van het Bal en naast de voorschriften in de vigerende vergunning van Heros.

Directe handhaving op grond van de specifieke zorgplicht ligt alleen voor de hand in situaties waarbij een handelen of nalaten onmiskenbaar in strijd is met de zorgplicht.<sup>1</sup> Met deze invulling wordt aangesloten bij de onder de Wet milieubeheer gevormde jurisprudentie op basis van de zorgplicht van artikel 2.1 van het (inmiddels vervallen) Activiteitenbesluit milieubeheer. Vanuit het belang van de bescherming van de rechtszekerheid van de vergunninghouder kan dus slechts sprake zijn van handhaving op basis van de specifieke zorgplicht indien en voor zover vergunninghouder kan weten dat een handelen of nalaten in strijd is met deze zorgplicht.<sup>2</sup> Daarmee is ook meteen de grens gegeven; de specifieke zorgplicht gaat niet zo ver dat daaronder ook het voorkomen of beperken van nadelige gevolgen valt die in redelijkheid voor degene die de activiteit verricht niet te voorzien zijn.

Wij hebben de toets op grond van de specifieke zorgplicht(en) uit artikel 2.11 lid 2 Bal verricht. Wij hebben geen aanleiding voor het oordeel dat het handelen of nalaten van Heros daarmee onmiskenbaar in strijd is. Hieronder wordt dat oordeel nader toegelicht.

### *Sub. a*

*Alle passende preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging*

*en*

### *Sub. b*

*Alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid*

---

<sup>1</sup> ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1896, r.o. 3.1.

<sup>2</sup> ABRvS 10 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR4631, r.o. 2.5.1. Zie ook Nota van Toelichting op het Bal, afdelingen 2.4 en 3.1.

Dit onderdeel van de specifieke zorgplicht is gebaseerd op artikel 11 van de RIE. Degene die de activiteit verricht heeft de plicht om vooraf na te gaan hoe milieuverontreiniging kan worden voorkomen en de gezondheid kan worden beschermd. Preventieve maatregelen zoals deze in de gegeven omstandigheden passend zijn, moeten dus worden getroffen.

Zowel ten aanzien van de passende preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging als ter bescherming van de gezondheid geldt dat hieronder ook vrij simpele en evidente maatregelen vallen, welke doorgaans worden samengevat als “good housekeeping”. Dat betekent onder andere dat basis milieu hygiënische regels worden toegepast en op basis van gezond verstand met situaties wordt omgegaan. Het betekent bijvoorbeeld ook dat materieel tijdig wordt gerepareerd en vervangen en dat adequaat wordt schoongemaakt. Er bestaat geen aanleiding om aan te nemen dat Heros dit niet of onvoldoende doet.

De passende preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging en ter bescherming van de gezondheid brengen niet met zich dat het onredelijke van een bedrijf kan worden verwacht. De te treffen maatregelen moeten de redelijkheidstoets dus kunnen doorstaan; er moet voldaan worden aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat geen maatregelen mogen worden verlangd waarbij de kosten of inspanningen niet in verhouding staan tot de winst voor de fysieke leefomgeving. Het subsidiariteitsbeginsel betekent dat er geen andere, minder ingrijpende maatregelen zijn om het beoogde doel (de bescherming van milieu en gezondheid) te behalen. Gelet hierop is het niet mogelijk om zonder specifieke aanleiding een maatregel in algemene zin op grond van de zorgplicht op te leggen aan Heros. Deze maatregel zou de redelijkheidstoets niet kunnen doorstaan vanwege enerzijds het gebrek aan een dergelijke directe aanleiding (zoals een handelen dat onmiskenbaar in strijd is met de zorgplicht) en anderzijds de algemene aard van die maatregel.

Dat de activiteiten van Heros worden gereguleerd door een vergunning betekent dat reeds maatregelen worden getroffen om milieuverontreiniging te voorkomen en (daarmee) de gezondheid te beschermen. Met de vergunning wordt namelijk beoogd om een evenwicht te vinden tussen enerzijds het belang van het toestaan van economische activiteiten en anderzijds het zoveel mogelijk beschermen van het milieu en de mens tegen de mogelijke nadelige effecten van die economische activiteiten. Die afweging hoort thuis in het vergunningproces en het bevoegd gezag wordt daarbij ondersteund door onder andere de wettelijke kaders en de toetsing aan BBT-conclusies.

Er bestaat verder geen aanleiding om aan te nemen dat de bedrijfsactiviteiten van Heros, dan wel de wijze waarop deze worden uitgevoerd, onmiskenbaar in strijd zouden zijn met de specifieke zorgplicht dusdanig dat dit handhaving op basis van deze zorgplicht zou rechtvaardigen.

Volledigheidshalve wordt nog het volgende opgemerkt. Bij een specifieke zorgplicht kunnen situaties aan de orde zijn waarin minder duidelijk is of van onmiskenbare strijd sprake is. Het bevoegd gezag is dan aan zet en zal een keuze moeten maken tussen een handhavingstraject of het eerst verduidelijken wat de specifieke zorgplicht op dat concrete punt inhoudt.

Heros heeft op 18 juni 2024 een waarschuwing gehad op grond van de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 lid 2 sub a Bal. In de waarschuwingsbrief wordt, mede gelet op het belang van de rechtszekerheid, door ons concreet gemaakt wat van Heros wordt verwacht bij vrachtwagens die het terrein van Heros verlaten. Dit betreft een separaat traject en staat los van uw handavingsverzoek.

*Sub. c*

*De best beschikbare technieken worden toegepast*

Overeenkomstig artikel 4.22 Omgevingswet strekken de regels van het Bal ertoe dat BBT wordt toegepast. Het naleven van de uitgewerkte regels in het Bal zal dus in het algemeen

voldoende zijn om aan dit onderdeel van de specifieke zorgplicht te voldoen. Wij hebben geen aanwijzingen dat Heros niet zou voldoen aan BBT en dus niet zou voldoen aan het bepaalde in de specifieke zorgplicht.

U verzoekt verder om toepassing van artikel 8.10, tweede lid van het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: **Bkl**), waarbij u de uitleg hanteert dat naar méér dan alleen BBT-conclusies moet worden gekeken indien deze zijn verouderd. Artikel 8.10, tweede lid van het Bkl ziet echter op de omstandigheid dat géén BBT-conclusie van toepassing is op een activiteit of dat de toepasselijke BBT-conclusie niet alle milieugevolgen van een activiteit behandelt. Daarvan is in het geval van Heros geen sprake.

Voor zover uw verzoek ziet op het gebrek aan toetsing aan de meest recente BBT-conclusie ten aanzien van afvalverbranding (2019/2010/EU) geldt dat deze beoordeling wordt uitgevoerd in het huidige revisietraject van de vergunningen van Heros, welke aanvraag op 18 augustus 2023 is ingediend. Een besluit op die aanvraag wordt op korte termijn verwacht.

#### *Sub. d*

##### *Geen significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt*

Voorop gesteld wordt dat er geen aanwijzingen zijn dat Heros zich niet aan de voorschriften houdt uit de vigerende vergunning. Indien en voor zover dat wel het geval zou zijn, worden passende maatregelen vanuit ons genomen.

De term verontreiniging is in de RIE gedefinieerd als de directe of indirecte inbreng door menselijke activiteiten van stoffen, trillingen, warmte of geluid in lucht, water of bodem die de gezondheid van de mens of de milieukwaliteit kan aantasten, schade kan toebrengen aan materiële goederen, dan wel de belevingswaarde van het milieu of ander rechtmatig milieugebruik kan aantasten of in de weg kan staan. Of een milieuverontreiniging significant is, hangt af van de omstandigheden van het geval.

Wij hebben geen aanwijzingen dat Heros significante milieuverontreiniging veroorzaakt. Er is dus geen sprake van een overtreding van de specifieke zorgplicht van artikel 2.11, lid 2 sub d van het Bal.

Volledigheidshalve wordt verwezen naar het Monitoringsrapport luchtkwaliteit Sluiskil (onderdeel van het Milieuprogramma 2023-2027) afkomstig van de DCMR Milieudienst Rijnmond d.d. 27 maart 2024, het Rapport stofanalyse Sluiskil van de gemeente Terneuzen over de periode oktober 2022-oktober 2023, en de continue meting van de luchtkwaliteit zoals uitgevoerd door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid, openbaar toegankelijk via [luchtmeetnet.nl](https://luchtmeetnet.nl).

##### *Overweging ten overvloede*

In uw handhavingverzoek verwijst u ook naar andere onderwerpen, zoals de plaatsing van een overkapping over een Italiaanse staalfabriek, een advies over gezondheid in relatie tot het bedrijf Tata Steel en diverse andere onderzoeken. Wij hebben kennis genomen van deze informatie. De door u genoemde onderwerpen zien echter niet specifiek op de situatie van Heros en een vergelijking met Heros kan dan ook niet zonder meer worden gemaakt. Ook kan het noemen van deze onderwerpen niet leiden tot het constateren van overtredingen gepleegd door Heros die handhavend optreden rechtvaardigen.

## Besluit op uw verzoek

Wij hebben geen overtreding(en) geconstateerd. Gelet hierop besluiten wij als volgt:

- Uw verzoek om handhavend op te treden op grond van artikel 2.11, lid 2 onder a, b, c en d van het Bal wordt afgewezen.
- Uw verzoek om handhavend op te treden op grond van artikel 4.1065 van het Bal wordt afgewezen.

## Bezwaar

Belanghebbenden kunnen schriftelijk bezwaar maken tegen dit besluit bij Provincie Zeeland Postbus 6001 4330 LA Middelburg.

In het bezwaarschrift dient ten minste te worden opgenomen:

- 1 de naam van degene die bezwaar maakt;
- 2 het adres van degene die bezwaar maakt;
- 3 het besluit waartegen bezwaar wordt ingesteld (datum en kenmerk en indien mogelijk een kopie van het besluit);
- 4 de reden waarom bezwaar wordt ingesteld en;
- 5 de dagtekening van het bezwaarschrift.

Het bezwaarschrift dient te worden ondertekend.

Het bezwaarschrift moet binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt worden ingediend. Bekendmaking geschiedt door toezending van het besluit. Overschrijding van de termijn kan ertoe leiden dat met uw bezwaren geen rekening wordt gehouden.

Het besluit treedt in werking met ingang van de dag na haar bekendmaking. Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat het bezwaar niet de werking van het besluit schorst.

Er bestaat de mogelijkheid een verzoek te doen tot het treffen van een voorlopige voorziening (conform artikel 8:81, lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht). In dat geval treedt de beschikking niet in werking voordat op dat verzoek is beslist. Een verzoek om voorlopige voorziening wordt gericht aan de voorzieningenrechter van de rechtbank Zeeland-West Brabant, locatie Breda, team bestuursrecht, Postbus 90006, 4800 PA Breda. Voor de behandeling van het verzoek is griffierecht verschuldigd.

## Nadere informatie

Voor vragen naar aanleiding van deze brief kunt u contact opnemen met de in het briefhoofd genoemde contactpersoon.

Hoogachtend,

Gedeputeerde staten van Zeeland,  
namens dezen,

5.1.2e

handtekening

# Legenda toegepaste uitzonderingsgrondslagen

In dit document zijn gegevens geanonimiseerd op grond van:

| Wet               | Artikel              | Beschrijving                                    | Pagina('s) |
|-------------------|----------------------|-------------------------------------------------|------------|
| Wet open overheid | Art. 5.1 lid 2 sub e | De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer | 1 6        |