



de Rechtspraak  
Rechtbank Den Haag

AANTEKENEN  PER POST  PER FAX

Bestuursrecht

bezoekadres  
Prins Clauslaan 60  
2595 AJ Den Haag

correspondentieadres  
Postbus 20302  
2500 EH Den Haag

t 088-3622200  
f  
www.rechtspraak.nl

datum  
onderdeel  
contactpersoon  
doorkiesnummer  
ons kenmerk  
uw kenmerk  
bijlage(n)  
faxnummer afdeling  
onderwerp

zaaknummer SGR 19 / 238 WABOM V136

088-3610658  
het beroep van

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Geachte mevrouw,

Over het beroep met zaaknummer SGR 19 / 238 WABOM V136 deel ik u het volgende mee.


De rechtbank heeft uitspraak gedaan. Ik stuur u een kopie van de uitspraak. Indien in deze uitspraak wordt verwezen naar een uitspraak met een ECLI-nummer, is de tekst van de betreffende uitspraak onder dat nummer gepubliceerd op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).

Tegen deze uitspraak staat voor een belanghebbende en het bestuursorgaan hoger beroep open. Dit dient te worden ingesteld **binnen zes weken** na de datum van verzending van deze uitspraak door een beroepschrift en een kopie van deze uitspraak te zenden aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA Den Haag. In uw beroepschrift moet u vermelden waarom u het niet eens bent met de uitspraak. U kunt ook digitaal hoger beroep instellen bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Kijk op [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl) voor meer informatie over het indienen van digitaal beroep.

Als u naar aanleiding van deze brief vragen hebt, kunt u contact opnemen met de administratie van de rechtbank op het hierboven vermelde doorkiesnummer.

Als u de rechtbank belt of schrijft, verzoek ik u het zaaknummer te vermelden.

Hoogachtend,



de griffier

# uitspraak

---

## RECHTBANK DEN HAAG

Bestuursrecht

zaaknummer: SGR 19/238

**uitspraak van de enkelvoudige kamer van 9 september 2019 in de zaak tussen**

\_\_\_\_\_

en

**het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland, verweerder**

\_\_\_\_\_

### Procesverloop

Bij besluit van 19 juni 2018 (het primaire besluit) heeft verweerder het verzoek van eiseres om handhaving met betrekking tot het ontgassen van schepen op de Lek afgewezen.

Bij besluit van 29 november 2018 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld en dit nadien aangevuld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 14 augustus 2019. Eiseres is verschenen, vergezeld van de heren \_\_\_\_\_ buurtbewoners. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde.

### Overwegingen

#### *Feiten*

1. Eiseres woont aan de Lek, waar met grote regelmaat tankschepen langsvaren. Op 9 maart 2018 heeft eiseres bij de Omgevingsdienst Midden-Holland (ODMH) een verzoek ingediend om het varend ontgassen van benzeen te handhaven op de Lek.

2. In het primaire besluit heeft verweerder zich op het standpunt gesteld dat hij sinds de ontvangst van het handhavingsverzoek van eiseres geen overtreding van het verbod heeft kunnen constateren. Het verzoek om handhaving wordt daarom afgewezen. In het bestreden besluit heeft verweerder dit standpunt, onder verwijzing naar het advies van de bezwarencommissie, gehandhaafd.

#### *Het standpunt van eiseres*

3.1 Eiseres kan zich met het bestreden besluit niet verenigen en voert het volgende aan. Eiseres stelt dat het argument dat verweerder sinds het handhavingsverzoek geen overtreding heeft geconstateerd, niet volstaat aangezien verweerder naar aanleiding van de

klachten van de bewoners aan de Lek geen enkele controle of handhavingsactie heeft ondernomen. Eisers geeft aan dat ook de bezwarencommissie onaangenaam verrast was door deze gang van zaken. Echter lieten zij ten onrechte andere belangen prevaleren, waaronder capaciteitsgebrek. De rol van de diensten, waaronder de waterpolitie en Rijkswaterstaat, is hierin dubieus naar mening van eiseres. Eiseres stelt verder dat er ook administratieve controles uitgevoerd kunnen worden, waarbij laadplaatsen en laadbrieven gecontroleerd worden. De huidige gang van zaken leidt tot een situatie waarin geen enkele vorm van controle plaatsvindt, aldus eiseres. In wezen pleegt de overheid hiermee dan ook een onrechtmatige daad. Tot slot beroept eiseres zich uitdrukkelijk op het recht op leven en een ongestoord privéleven (artikel 21 van de Grondwet en artikelen 2 en 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens).

Met aanvullende stukken van 1 augustus 2019 heeft eiseres haar stelling nader onderbouwd dat de overheid te weinig onderneemt om de burgers wonende aan de Lek te beschermen tegen het varend ontgassen.

#### *Het standpunt van verweerder*

3.2 Verweerder heeft in zijn verweerschrift (ingediend door de ODMH) gesteld dat eiseres heeft verzocht om de handhaving prioriteit te geven die ziet op het ontgassen door tankschepen aan de Lek. Met betrekking tot het ontgassen van binnenschepen waren ten tijde van het verzoek om handhaving en het besluit op dat verzoek (verbods)bepalingen opgenomen in de Provinciale milieuverordening Zuid-Holland (PMV). Op grond van de artikelen 4.5.1 en 4.5.2 van de PMV was het verboden tijdens de vaart een ladingtank met restladingdampen van benzeen of bepaalde aangewezen benzeenhoudende stoffen, vanaf een binnenschip op een vaarweg te ontgassen.

Verweerder heeft erop gewezen dat het verbod ook thans nog geldt, zij het dat de PMV is komen te vervallen en thans is opgenomen in afdeling 3.8 van de Verordening van provinciale staten van Zuid-Holland van 20 februari 2019 (PZH-2019-677696264) houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingsverordening Zuid-Holland).

Het bestuursrechtelijk handhaven van het ontgassingsverbod is niet eenvoudig, aldus verweerder. Het college is voor toezicht en handhaving afhankelijk van operationele diensten, waarbij tot op heden geen overtredingen geconstateerd werden. Zolang er geen overtredingen geconstateerd worden, kan er niet handhavend worden opgetreden. Dat tegen overtreding vooralsnog niet met een bestuursrechtelijk sanctie is opgetreden, wordt daarom zeker niet veroorzaakt door een gebrek aan wil. De werkwijze is als volgt. Indien de ODMH of een andere omgevingsdienst in de provincie, een klachtmelding over ontgassen ontvangt, dan wordt die doorgezet naar de meldkamer van de DCMR. De gegevens van de e-noses kunnen direct door de DCMR worden uitgelezen. Ook kan de DCMR de beschikbare nautische informatie van het scheepvaartverkeer raadplegen. Aan de hand van de analyse van de gegevens beoordeelt de DCMR of de signalen concreet genoeg zijn om het vermoeden van overtreding van het ontgassingsverbod te melden bij een operationele dienst. Of door een operationele dienst daadwerkelijk opvolging wordt gegeven aan een melding hangt af van de beschikbaarheid en het bereik van die diensten. Het college kan op dat moment niet bepalen dat ter plaatse een controle wordt uitgevoerd. Zonder dat een overtreding is vastgesteld, kan het college geen handhavingstraject starten. Ook wanneer de e-noses een melding geven van een verhoogde concentratie benzeen, is die registratie alleen onvoldoende om bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving op te baseren. Een aangewezen toezichthouder of opsporingsambtenaar zal de registratie van de e-noses feitelijk en overtuigend specifiek moeten kunnen koppelen aan een specifieke handeling op een specifiek schip.

Tot slot speelt ten aanzien van het verzoek om handhaving de vraag of dit verzoek voldoende concreet is, met name gezien de recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ECLI:NL:RBOVE:2016:4888). De Afdeling oordeelt in die zaak dat appellants in haar verzoek in algemene zin activiteiten heeft genoemd zonder aan te geven wanneer en waar deze plaatsvinden. Het enkel noemen van een lijst met activiteiten is onvoldoende concreet om te kunnen leiden tot een verplichting voor het college om nader onderzoek te doen naar een gestelde overtreding. In lijn met deze uitspraak acht het college het verzoek van eiseres in die zin onvoldoende concreet. Hoewel door eiseres een (globale) locatie is genoemd (op de rivier De Lek), is niet (en kan niet) worden aangegeven op welke momenten en door wie precies een overtreding is begaan, of zal worden begaan. Het college kan daarom weliswaar veronderstellen dat verschillende schippers mogelijk toekomstige overtredingen zullen begaan, maar het college kan aan de hand van het verzoek niet vaststellen of een schipper of tankvaartbedrijf op een specifiek moment, op een specifieke plaats een overtreding ten aanzien van het verbod op ontgassen heeft begaan. Een verzoek om handhaving zou zich naar het oordeel van het college moeten richten op een concrete overtreding begaan door een concrete, vermeende overtreder.

#### *Wettelijk kader*

4.1 Ten tijde van het bestreden besluit was de Provinciale milieuverordening Zuid-Holland (PMV) van toepassing in Zuid-Holland. In de PMV is een verbod opgenomen voor het varend ontgassen van benzeen. Beoogd is dat dit verbod een tijdelijke aard heeft in afwachting van afdoende regulering op (inter)nationaal niveau. De eerste fase van het ontgassingsverbod op landelijk niveau wordt in 2020 verwacht.

4.2 Ingevolge artikel 4.5.1 van de PMV is het de vervoerder en de schipper verboden tijdens de vaart een ladingtank met restladingdampen van benzeen (UN-nummer 1114) vanaf een binnenschip op een vaarweg te ontgassen.

Ingevolge artikel 4.5.2 van de PMV is het de vervoerder en de schipper verboden tijdens de vaart een ladingtank met restladingdampen van:

- a. ruwe aardolie met meer dan 10% benzeen (UN-nummer 1267),
  - b. aardoliedestillaten N.E.G. met meer dan 10% benzeen of aardolieproducten N.E.G. met meer dan 10% benzeen (UN 1268),
  - c. brandstof voor straalvliegtuigen met meer dan 10% benzeen (UN 1863),
  - d. brandbare vloeistoffen, N.E.G. met meer dan 10% benzeen (UN 1993), of
  - e. koolwaterstoffen, vloeibaar met meer dan 10% benzeen (UN 3295)
- vanaf een binnenschip op een vaarweg te ontgassen.

Ingevolge artikel 4.5.3, eerste lid, van de PMV is het de vervoerder en de schipper verboden vanaf een door Gedeputeerde Staten te bepalen tijdstip verboden tijdens de vaart een ladingtank met restladingdampen van door Gedeputeerde Staten aangewezen stoffen vanaf een binnenschip op een vaarweg te ontgassen. Ingevolge het tweede lid van dit artikel doen de Gedeputeerde Staten, zodra toepassing wordt gegeven aan het eerste lid, hiervan mededeling door overlegging van het besluit aan Provinciale Staten.

#### *Beginselplicht tot handhaving en de invulling daarvan in deze zaak*

5.1 Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan

---

worden geveerd, dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

5.2 Tegen de achtergrond van de beginselplicht om (herstel)sancties op te leggen, dient de rechtbank te toetsen of verweerder, alle belangen afwegend, in dit geval in redelijkheid tot zijn standpunt heeft kunnen komen om van handhaving af te zien. Hetgeen partijen in dit kader verdeeld houdt is de vraag of verweerder zich voldoende heeft ingespannen om de nodige kennis omtrent de relevante feiten te vergaren teneinde een eventuele overtreding te kunnen constateren.

5.3 De rechtbank overweegt daarover als volgt. Verweerder heeft blijkens de stukken en zijn verweerschrift welbewust de in dit geding aan de orde zijnde verbodsbepaling in de PMV opgenomen. Daarbij heeft verweerder het toezicht op de naleving op die verbodsbepaling vastgelegd in een vaste werkwijze en daarover afspraken met de milieudiensten in het betreffende gebied (waaronder ODMH en DCMR) gemaakt. Die werkwijze wordt ook gevolgd, zij het dat de operationele diensten na een melding die volgens de afgesproken werkwijze is uitgevoerd en behandeld, niet uitvaren. De werkwijze leidt er dus kennelijk toe dat geen overtredingen worden geconstateerd.

5.4 De rechtbank is van oordeel dat met deze aanpak sprake is van inadequaat toezicht op de naleving van het verbod en daarmee van onvoldoende invulling van de beginselplicht tot handhaving. Het heeft er immers op basis van de stukken alle schijn van dat er overtredingen plaatsvinden - verweerder ontkent dat ook niet - maar dat verweerder daarvan niet op de hoogte is omdat die overtredingen - naar de rechtbank aanneemt: onopzettelijk - niet worden geconstateerd. Hetgeen hier door verweerder tegenin wordt gebracht - in het kort: het constateren van overtreding is praktisch niet eenvoudig - kan naar het oordeel van de rechtbank niet gelden als een bijzondere omstandigheid waardoor van verweerder mag worden geveerd niet te handhaven.

#### *Het handhavingsverzoek*

6. Eiseres heeft verzocht om het varend ontgassen van benzeen te handhaven op de Lek. Het handhavingsverzoek heeft in beginsel een onbepaalde looptijd; het is niet begrensd in de tijd en beperkt zich ook niet tot een bepaalde periode. De rechtbank laat in het midden of dit verzoek als zodanig voldoende concreet is om tot handhaving over te gaan. Eiseres heeft namelijk - in lijn met de door verweerder zelf in het leven geroepen werkwijze - meldingen gedaan die ieder op zich voldoende concreet zijn om te kunnen dienen als (invulling van het) verzoek om handhaving en elk een begin van bewijs bevatten dat er een overtreding heeft plaatsgevonden, zodat ook sprake is van een voldoende onderbouwd verzoek. De door eiseres overgelegde stukken bevatten namelijk een lijst met negentien meldingen bij de ODMH over de periode 9 juni 2018 tot en met 24 oktober 2018 die zijn doorgezet naar de DCMR. De bij de ODMH gedane meldingen bevatten een datum, tijdstip en klachtomschrijving. Na analyse door de DCMR zijn de operationele diensten in veertien gevallen ingeschakeld. In de lijst met meldingen is aangegeven wat op het moment van de melding in het e-nose netwerk werd gesignaleerd, wat uit de analyse in de meldkamer bij de DCMR kwam, welke actie is ondernomen en wat is teruggekoppeld.

*Heeft er een overtreding plaatsgevonden?*

7. De rechtbank leest in de lijst met meldingen niet alleen hetgeen daarover in 6 is overwogen, maar begrijpt daaruit ook dat in sommige gevallen door de DCMR telefonisch contact is opgenomen met de schipper van het schip waar de melding betrekking op had. Daarbij is door de schipper een enkele maal erkend dat er werd ontgast. Ter zitting heeft de gemachtigde van verweerder gesteld dat een bekentenis onvoldoende is voor het constateren van een overtreding. De rechtbank onderschrijft dat het vaststellen van een overtreding deugdelijk dient te gebeuren. Echter overweegt zij dat in de onderhavige situatie een uitdrukkelijke erkenning van de verantwoordelijke schipper tegenover een deskundige milieudienst, in combinatie met de door de e-nose gemeten verhoging op de betreffende tijd en plaats een voldoende deugdelijke onderbouwning vormt. Immers wordt juist in de analyse door de DCMR bepaald of voldoende vermoeden is dat er wordt ontgast, zodat, als dit door de betreffende schipper wordt bevestigd, deze analyse tezamen met de uitdrukkelijke erkenning door de schipper, bestuursrechtelijk in beginsel voldoende zekerheid biedt om een overtreding vast te kunnen stellen.

In dit verband wijst de rechtbank in het bijzonder op de melding van 9 juni 2018, op een datum gelegen voor het primaire besluit. Van deze melding kan naar het oordeel van de rechtbank in ieder geval worden gesteld dat sprake is geweest van een overtreding. Nu verweerder zijn besluit heeft gebaseerd op de grondslag dat er geen enkele overtreding is geconstateerd, is die motivering onjuist en is het beroep reeds daarom gegrond.

#### *Conclusie*

8. Gelet op het bovenstaande heeft verweerder ten onrechte het handhavingsverzoek van eiseres afgewezen op de grond dat er in de periode gelegen tussen het verzoek en het primaire besluit geen overtredingen zijn geconstateerd. De rechtbank zal daarom het beroep gegrond verklaren, het bestreden besluit vernietigen en het primaire besluit herroepen. De rechtbank ziet geen aanleiding voor een bestuurlijke lus, gelet op de beleidsvrijheid van verweerder bij het (invullen en uitvoeren) van de handhaving van het in geding zijnde verbod. Verweerder zal een nieuw besluit moeten nemen met inachtneming van deze aanvraag.

9. Omdat het beroep gegrond is ziet de rechtbank aanleiding om verweerder te veroordelen in het door eiseres betaalde griffierecht. Van overige proceskosten is niet gebleken.

---

### Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- herroept het primaire besluit;
- draagt verweerder op een nieuw besluit te nemen met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 170,- aan eiseres te vergoeden;

Deze uitspraak is gedaan door mr. D.R. van der Meer, rechter, in aanwezigheid van mr. E.A. Stolker, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 9 september 2019.

griffier

rechter

Afschrift verzonden aan partijen op:

18 SEP 2019

### Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening.