

uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Bestuursrecht

zaaknummer: SGR 23/5509

uitspraak van de meervoudige kamer van 13 juli 2026 in de zaak tussen

[...], uit Rotterdam, eiseres
(gemachtigde: C. den Hertog),

en

het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland

(gemachtigden: mr. J.J.M. Vrancken en N. Damman).

Als derde-partijen nemen aan de zaak deel: [...] uit Rotterdam, [...] e.a. uit Rotterdam (gemachtigde: mr. H.H. Veurtjes), [...] e.a. uit Rotterdam en Barendrecht (gemachtigde: mr. A. Danopoulos) en [...] uit Rotterdam (gemachtigde: mr. A. Danopoulos).

Samenvatting

1. Deze uitspraak gaat over de aan eiseres verleende omgevingsvergunning voor het oprichten van een inrichting voor de in- en verkoop en op- en overslag en bewerking van diverse soorten afvalstoffen aan de Bergambachtstraat (ongenummerd) in Rotterdam. Eiseres is het niet eens met een aantal voorschriften die het college aan de vergunning heeft verbonden. Aan de hand van de door eiseres ingediende beroepsgronden beoordeelt de rechtbank of het college de voorschriften terecht heeft opgenomen in de omgevingsvergunning.

1.1. De rechtbank komt in deze uitspraak tot het oordeel dat een aantal vergunningvoorschriften ten onrechte in de omgevingsvergunning is opgenomen. Eiseres krijgt dus gelijk en het beroep is dus gegrond. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

Procesverloop

2. Met het bestreden besluit van 15 juni 2023 heeft het college aan eiseres een omgevingsvergunning verleend.

2.1. Eiseres heeft beroep ingesteld tegen het bestreden besluit.

2.2. Het college heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift. Derde-partijen hebben ook schriftelijk gereageerd.

2.3. De rechtbank heeft de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (STAB) als deskundige benoemd en verzocht over deze zaak een deskundigenbericht uit te brengen. De STAB heeft op 8 augustus 2025 het verslag van haar onderzoek uitgebracht. Eiseres, het college, en derde-partijen hebben schriftelijk gereageerd op het verslag van de STAB.

2.4. De rechtbank heeft het beroep op 30 maart 2026 op zitting behandeld. Op deze zitting zijn ook de beroepen behandeld van de partijen die in deze zaak zijn aangemerkt als derde-partijen.¹ Namens eiseres hebben aan de zitting deelgenomen: de gemachtigde, mr. M.A.D. Bol en [...]. Namens het college hebben aan de zitting deelgenomen: de gemachtigden en [...], [...], [...] en [...]. Namens derde-partijen zijn ter zitting verschenen: mr. A. Danopoulos, vergezeld door [...] (DGMR), [...], [...], [...], [...], [...], en [...], [...] en [...].

2.5. De rechtbank heeft het onderzoek ter zitting geschorst en eiseres en het college in de gelegenheid gesteld om over een aantal voorschriften tot overeenstemming te komen. Bij brief van 21 april 2026 heeft het college meegedeeld dat voor diverse voorschriften overeenstemming is bereikt over een aangepaste formulering en dat het college instemt met het laten vervallen van een aantal andere voorschriften.

2.6. De rechtbank heeft derde-partijen de gelegenheid gegeven om hierop te reageren. Derde-partijen hebben daar geen gebruik van gemaakt.

2.7. Op 28 mei 2026 heeft de rechtbank partijen gevraagd of zij op een tweede zitting willen worden gehoord. Geen van de partijen heeft binnen de reactietermijn te kennen gegeven een tweede zitting te willen. De rechtbank heeft vervolgens het onderzoek gesloten op 29 juni 2026.

Beoordeling door de rechtbank

Totstandkoming van het bestreden besluit

3. Op 14 oktober 2021 heeft eiseres een omgevingsvergunning aangevraagd voor het oprichten van een inrichting bestemd voor de in- en verkoop en op- en overslag van diverse soorten afvalstoffen (schroot ofwel metaalhoudende afvalstoffen en overige afvalstoffen, waaronder puin, bouw- en sloopafval, overig bedrijfsafval en hout).

3.1. Deze aanvraag omvat de onderdelen ‘bouwen’², ‘het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan’³, en ‘het oprichten en in werking hebben van een inrichting’⁴.

¹

De beroepen met zaaknummers SGR 23/4953 [...], SGR 23/5143 [...], SGR 23/5422 [...] en SGR 23/5423 [...].

²

Als bedoeld in 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

³

Als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo.

⁴ Als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, sub 1° en 3°, van de Wabo.

3.2. Op 30 september 2022 heeft het college een ontwerpbeschikking genomen. Deze ontwerpbeschikking heeft van 27 oktober 2022 tot en met 7 december 2022 ter inzage gelegen. Eiseres en de derde-partijen hebben in die periode van de gelegenheid gebruik gemaakt een zienswijze in te dienen.

3.3. Vervolgens heeft het college op 15 juni 2023 de omgevingsvergunning verleend. Het college heeft zich in het bestreden besluit – samengevat weergegeven – op het standpunt gesteld dat de aanvraag inclusief bijlagen (ook) als een melding op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer (Activiteitenbesluit) wordt gezien, omdat alle relevante informatie voor zo’n melding in de aanvraag is vermeld. Verder behoeft volgens het college geen milieueffectrapport te worden opgesteld. In dat kader wijst het college naar het m.e.r.-beoordelingsbesluit van 16 februari 2021.

3.4. De opslagcapaciteit van de inrichting bedraagt 4.405 ton metaalschroot en 3.348 ton overige afval. Naast sorteeractiviteiten van afvalstoffen wordt binnen de inrichting A- en B-hout en steenachtige materialen periodiek verkleind en worden kabels gestript. Als voornaamste nevenactiviteiten zijn een tank- en wasplaats, een kantoor en een werkplaats voor klein onderhoud vergund. Verder ziet de omgevingsvergunning op de activiteit ‘omgevingsvergunning beperkte milieutoets’ voor de opslag van autobanden en kunststof en het demonteren van wrakken van tweewielige motorvoertuigen.⁵

Overgangsrecht

4. Het bestreden besluit is genomen op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden en is de Wabo ingetrokken. Uit artikel 4.3 van de Invoeringswet Omgevingswet volgt dat dit geschil moet worden beoordeeld aan de hand van het voor 1 januari 2024 geldende recht.

Ingetrokken beroepsgronden

5. Eiseres heeft haar beroepsgronden tegen de voorschriften 2.9 en 2.37 ingetrokken. De rechtbank zal deze beroepsgronden daarom niet inhoudelijk bespreken.

Overeenstemming tussen het college en eiseres

6. Naar aanleiding van de bespreking van de beroepsgronden van eiseres tegen de voorschriften 2.2.5, 2.2.6, 2.3.3, 2.10.2, 2.14.2, 2.14.3, 2.20.6, 2.20.7, 2.24.6, 2.39.1, 2.39.5 en 2.42.2 is ter zitting afgesproken dat het college en eiseres met elkaar in gesprek zouden gaan om te bezien of tot een gewijzigde formulering van deze voorschriften kon worden gekomen. Bij brief van 21 april 2026 heeft het college te kennen gegeven dat voor de voorschriften 2.2.5, 2.2.6, 2.3.3, 2.10.2, 2.14.2, 2.14.3, 2.20.6, 2.20.7, 2.24.6, 2.39.1 overeenstemming is bereikt over een gewijzigde formulering. Verder heeft het college meegedeeld in te stemmen met het laten vervallen van de voorschriften 2.39.5 en 2.42.2. Het college heeft de rechtbank verzocht om deze wijzigingen vast te leggen in de uitspraak. De rechtbank ziet daarin aanleiding om deze voorschriften te vernietigen en zelf in de zaak te voorzien, door te bepalen dat de voorschriften komen te luiden zoals overeengekomen door eiseres en het college.

⁵ Op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wabo.

Voorschrift 2.25.1

7. Voorschrift 2.25.1 luidt als volgt: “*Verpakkingsafval met resten van verf, lijm, kit of hars of lege spuitbussen, moeten gescheiden worden opgeslagen van overige afvalstoffen en de verpakkingen uit voorschrift 2.24.1.*”

7.1. Eiseres betoogt dat voorschrift 2.25.1 onnodig beperkend is. Volgens eiseres zou het in voorschrift 2.25.1 beschreven afval op grond van LAP3 ook gemengd mogen worden met ander afval dat naar een afvalverbrandingsinstallatie gaat.

7.2. De rechtbank overweegt het volgende. De STAB concludeert dat het nuttig is om in voorschrift 2.25.1 te bepalen dat voornoemde stoffen worden gescheiden uit voornoemde samengestelde stromen. Het is volgens de STAB echter niet noodzakelijk dat deze ook gescheiden worden gehouden en gescheiden worden opgeslagen. De STAB stelt daarom voor om het woord ‘opgeslagen’ uit het voorschrift te schrappen. Eiseres en het college hebben ter zitting te kennen gegeven zich te kunnen vinden in het voorstel van de STAB.

7.3. De beroepsgrond slaagt.

Voorschrift 2.36.3

8. Voorschrift 2.36.3 luidt als volgt: “*Afvoer van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur die nog niet binnen de inrichting (geheel) zijn verwerkt, dient plaats te vinden naar een inrichting ten behoeve van een passende verwerking van deze afvalstromen in overeenstemming met de toepasselijke normen en specificaties van de CENELEC Standard. In geval dat AEEA wordt geëxporteerd naar het buitenland geldt de verplichting tot gelijkwaardige verwerking.*”

8.1. Eiseres betoogt dat voorschrift 2.36.3 moet vervallen. De bepaling “in geval dat AEEA wordt geëxporteerd naar het buitenland geldt de verplichting tot gelijkwaardige verwerking” moet in het kader van de EVOA (Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen) worden getoetst en kan volgens eiseres niet in een voorschrift van de omgevingsvergunning worden opgenomen.

8.2. De rechtbank overweegt het volgende. Het college heeft in het verweerschrift erkend dat de door eiseres geciteerde zin niet in het voorschrift opgenomen had mogen worden. Eiseres heeft ter zitting bevestigd geen bezwaar te hebben tegen de rest van het voorschrift.

8.3. De beroepsgrond slaagt.

Conclusie en gevolgen

9. Het beroep is gegrond. Dat betekent dat eiseres gelijk krijgt. De rechtbank zal de voorschriften 2.2.5, 2.2.6, 2.3.3, 2.10.2, 2.14.2, 2.14.3, 2.20.6, 2.20.7, 2.24.6, 2.25.1, 2.36.3, 2.39.1, 2.39.5 en 2.42.2 vernietigen.

10. Omdat derde-partijen geen gebruik hebben gemaakt van de gelegenheid om te reageren op de door eiseres en het college voorgestelde gewijzigde voorschriften en niet aannemelijk is gemaakt dat zij daardoor in hun belangen zouden kunnen worden geschaad,

ziet de rechtbank aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb (Algemene wet bestuursrecht) op de hierna te melden wijze zelf in de zaak te voorzien.

11. Het bestreden besluit is wat de voorschriften 2.25.1 en 2.36.3 betreft niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid. Dit is in strijd met artikel 3:2 van de Awb. De rechtbank zal, zoals door eiseres en het college gevraagd, zelf in de zaak voorzien, door deze voorschriften te wijzigen zoals opgenomen in het dictum, en te bepalen dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde deel van het bestreden besluit.

12. Wat betreft de voorschriften 2.2.5, 2.2.6, 2.3.3, 2.10.2, 2.14.2, 2.14.3, 2.20.6, 2.20.7, 2.24.6 en 2.39.1 zal de rechtbank ook zelf in de zaak voorzien, door in het dictum van deze uitspraak de door het college en eiseres voorgestelde gewijzigde voorschriften op te nemen en te bepalen dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde deel van het bestreden besluit.

13. Omdat het beroep gegrond is, moet het college het griffierecht aan eiseres vergoeden en krijgt eiseres ook een vergoeding van haar proceskosten. Het college moet deze vergoeding betalen. Deze vergoeding bedraagt € 2.335,-, omdat de gemachtigde van eiseres een beroepschrift heeft ingediend, een zienswijze heeft ingediend naar aanleiding van het deskundigenverslag van de STAB, en aan de zitting heeft deelgenomen.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit voor zover het betreft:

- voorschrift 2.2.5
- voorschrift 2.2.6
- voorschrift 2.3.3
- voorschrift 2.10.2
- voorschrift 2.14.2
- voorschrift 2.14.3
- voorschrift 2.20.6
- voorschrift 2.20.7
- voorschrift 2.24.6
- voorschrift 2.25.1
- voorschrift 2.36.3
- voorschrift 2.39.1
- voorschrift 2.39.5
- voorschrift 2.42.2;

- voorziet ten aanzien van de voorschriften 2.2.5, 2.2.6, 2.3.3, 2.10.2, 2.14.2, 2.14.3, 2.20.6, 2.20.7, 2.24.6, 2.25.1, 2.36.3 en 2.39.1 zelf in de zaak, door te bepalen dat:

- voorschrift 2.2.5 komt te luiden:

"Verschillende categorieën ingezameld, aangeboden of uit verwerking binnen de inrichting verkregen of gesorteerde afvalstoffen, moeten in de inrichting gescheiden van elkaar en andere (afval)stoffen worden opgeslagen, tenzij samenvoegen op grond van deze voorschriften is toegestaan."*

- voorschrift 2.2.6 komt te luiden:

"In aanvulling op voorschrift 2.2.5 mag samengesteld afval uitsluitend worden samengevoegd indien:

- a) de afvalstoffen binnen dezelfde categorie van bijlage F5 van LAP3 zijn ingedeeld en de categorie-indeling dit toestaat, en;*
- b) de voorschriften per sectorplan het samenvoegen niet uitsluiten, en;*
- c) het samenvoegen niet resulteert in een hoogwaardigere verwerking omdat de concentraties van ZZS in de afvalstoffen afnemen, en;*
- d) verwerking van de afvalstoffen conform de eisen van de minimumstandaard gewaarborgd blijft.*

Bovenstaande beperkingen voor het samenvoegen van afvalstoffen gelden ook indien afvalstoffen zijn ingedeeld in eenzelfde categorie van afvalstoffen maar binnen verschillende toepassingsgebieden van sectorplannen vallen. Samenvoegen is toegestaan onder de voorwaarden die in het goedgekeurde AV-beleid en AO/IC zijn uitgewerkt."

- voorschrift 2.3.3 komt te luiden:

"Het bij de aanvraag gevoegde AV-beleid en/of de AO/IC moet met de volgende onderdelen worden aangepast dan wel aangevuld. Deze moeten binnen drie maanden na in werking treden van deze vergunning ter goedkeuring aan het

bevoegd gezag zijn voorgelegd:

AV-beleid:

- a. Per afvalcategorie moet beschreven worden of en welke variaties van afvalstoffen die naar aard, samenstelling of concentraties van aanwezige componenten niet met elkaar vergelijkbaar zijn voor kunnen komen en onder welke voorwaarden samenvoegen van deze afvalstoffen is toegestaan;*
- b. Van afvalstoffen die binnen de inrichting worden gesorteerd in diverse categorieën van afvalstoffen, dient te worden uitgewerkt onder welke voorwaarden deze categorieën worden samengevoegd met afvalstoffen binnen eenzelfde aangewezen categorie van afvalstoffen, en wanneer deze deelfracties gescheiden van (elkaar en) andere afvalstoffen worden opgeslagen;*
- c. Per afvalcategorie moet worden aangegeven of en in welke gevallen specifieke voorwaarden gelden om te bepalen of deze afvalstoffen een be- of verwerking mogen ondergaan."*

- voorschrift 2.10.2 komt te luiden:

"Het samenvoegen van verschillende partijen accu's en batterijen in de in sectorplan 13 onderscheiden groepen is toegestaan, waarbij Li-ion batterijen apart worden gehouden."

- voorschrift 2.14.2 komt te luiden:

"Indien niet in alle fracties zoals genoemd in voorschrift 2.14.1 gesorteerd worden, dit ter discretie van vergunninghouder, moet vergunninghouder de overgebleven mengfractie afvoeren naar een inrichting die ten minste een verdere uitvoering geeft aan de minimumstandaard. Hierbij mogen geen afvalstoffen aan de overgebleven afvalstroom worden toegevoegd dat resulteert in een laagwaardigere verwerking dan de minimumstandaard voorschrijft."

- voorschrift 2.14.3 komt te luiden:

"Van een niet voor verwerking volgens de minimumstandaard in sectorplan 28 onder a geschikte gemengde fractie, die in afwijking van voorschrift 2.14.2 voor verbranding bij derden mag worden afgevoerd, is sprake als (verdere) verwerking gezien de aard en/of samenstelling niet mogelijk is, of waarvoor de kosten voor verwerking of sortering hoger zijn dan € 205,- per ton."

- voorschrift 2.20.6 komt te luiden:

"Als monostroom ingenomen houten verpakkingen zoals kisten, kratten en houten transportpallets, moeten gescheiden worden opgeslagen van overig A- en B-hout, indien dit houten verpakkingsmateriaal kan worden gerecycled als verpakkingsmateriaal of ander hergebruik. In dat geval mag het hout niet worden verkleind en samengevoegd met hout uit voorschrift 2.20.3."

- voorschrift 2.20.7 komt te luiden:

"Houtachtige materialen, afkomstig van groenafval, mogen uitsluitend worden verkleind en samengevoegd met A- en B-hout indien deze afvalstoffen worden ingezet in een stookinstallatie waarbij de vrijkomende warmte nuttig wordt gebruikt of elektriciteit wordt geleverd of een installatie voor nuttige toepassing. Indien deze

verplichting niet kan worden gewaarborgd, moet vergunninghouder de (verkleinde) houtachtige materialen van groenafval gescheiden opslaan van (verkleind) A- en B-hout afkomstig van sorteerwerkzaamheden of geaccepteerde monostromen."

- voorschrift 2.24.6 komt te luiden:

"Geaccepteerd en niet voor recycling geschikt houten verpakkingsafval (als monostroom) moet ten behoeve van nuttige toepassing (zoals hoofdgebruik als brandstof) worden aangeboden aan een inrichting die daartoe bevoegd is. Op basis van sectorplan 41 (verpakkingen algemeen) moet worden bepaald of verpakkingsafval geschikt is voor recycling. Houten verpakkingsafval dat niet geschikt is voor recycling mag worden verkleind en samengevoegd met A- en B-hout dat wordt afgevoerd voor andere nuttige toepassing."

- voorschrift 2.25.1 komt te luiden:

"Verpakkingsafval met resten van verf, lijm, kit of hars of lege spuitbussen, moeten gescheiden worden van overige afvalstoffen en de verpakkingen uit voorschrift 2.24.1."

- voorschrift 2.36.3 komt te luiden:

"Afvoer van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur die nog niet binnen de inrichting (geheel) zijn verwerkt, dient plaats te vinden naar een inrichting ten behoeve van een passende verwerking van deze afvalstromen in overeenstemming met de toepasselijke normen en specificaties van de CENELEC Standard."

- voorschrift 2.39.1 komt te luiden:

"Vergunninghouder draagt zorg voor een actueel register van afvalstoffen, die overeenkomstig deze vergunning mogen worden geaccepteerd, waarbij per te onderscheiden categorie van afvalstoffen minimaal het volgende wordt aangegeven:
- *de bij acceptatie mogelijke aanwezigheid van ZZS waarbij tevens wordt aangegeven of:*

- o de minimumstandaard van het LAP reeds rekening houdt met de aanwezigheid van deze ZZS;*
- o de ZZS in de afvalstof is vermeld op de autorisatielijst (bijlage XIV REACH) en de beoogde verwerking niet het maken van een voorwerp is;*
- o de ZZS in de afvalstof is vermeld op de restrictielijst (bijlage XVII REACH) én voor de beoogde toepassing een restrictie geldt;*
- o de ZZS een POP is waar de POP-verordening bijlage IV op toeziet.*

- de concentraties dan wel concentratieranges aan te onderscheiden ZZS, die in de te accepteren afvalstromen aanwezig kunnen zijn, voor zover bekend.";

- bepaalt dat deze uitspraak, voor zover daarmee zelf in de zaak is voorzien, in de plaats treedt van de vernietigde delen van het bestreden besluit;
- bepaalt dat het college het griffierecht van € 365,- aan eiseres moet vergoeden;
- veroordeelt het college in de proceskosten van eiseres tot een bedrag van € 2.335,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. R.H. Smits, voorzitter, en mr. A.J. van der Ven en mr. S.H. van den Ende, leden, in aanwezigheid van mr. L.F.A. Bouwens-Bos en mr. J.P. Brand, griffiers. Uitgesproken in het openbaar op 13 juli 2026.

griffier

voorzitter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

13 JUL 2026

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

