

**Gst. 2022/58**

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 16 februari 2022, nr. 202102540/1/R4  
(Mrs. R. Uylenburg, J.Th. Drop en M. Soffers)  
m.nt. B. van der Vorm<sup>1</sup>

(Art. 3 Wet Bibob; art. 2.1 Wabo)

AB 2022/180  
ECLI:NL:RVS:2022:511

**Weigering en intrekking van vergunningen op grond van de Wet Bibob. (Utrecht)**

Zoals onder 5 en 6 is overwogen, heeft de rechtbank in de tussenuitspraak geoordeeld dat de door het college gemaakte belangenafweging onvoldoende is. Volgens de rechtbank heeft het college dit gebrek hersteld met de aanvullende motivering. Het college heeft bij die motivering de consequenties voor het personeel, de werkgelegenheid, de leveranciers, de afnemers en de consequenties voor het bedrijf zelf betrokken. Ook heeft het college bij de afweging het belang voor de energietransitie en de wijziging van de samenstelling van het bestuur en andere verbeteringen betrokken. Zoals de rechtbank overweegt, heeft het college zich gerealiseerd dat het besluit van 23 juni 2020 vergaande consequenties heeft, omdat [appellante] haar activiteiten zal moeten staken. Voor het aantal werknemers is het college bij de belangenafweging uitgegaan van de jaarstukken van [appellante] over het jaar 2019. Dit komt de Afdeling niet onjuist voor. De Afdeling merkt echter op dat, ook in het geval wordt uitgegaan van het door [appellante] ter zitting genoemde aantal werknemers, het besluit van 23 juni 2020, hoe zwaar ook, niet onevenredig is. De gevolgen van dit besluit zijn ingrijpend, maar ook de verwijten op grond waarvan het besluit wordt genomen zijn ernstig. Het college mocht het belang van het voorkomen van het faciliteren van strafbare feiten in dit geval zwaarder laten wegen dan de gevolgen van het besluit voor [appellante]. De Afdeling betreft hierbij dat in het besluit van 23 juni 2020 is vermeld dat in 2017 al een onderzoek op grond van de Wet Bibob is verricht naar [appellante]. Het LBB oordeelde destijds al dat ernstig gevaar bestaat als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Wet Bibob, maar het college vond een weigering van de gevraagde vergunning op dat moment niet proportioneel. Het college heeft destijds aangekondigd dat binnen drie jaar een nieuw onderzoek op grond van de Wet Bibob zou plaatsvinden. [appellante] was derhalve gewaarschuwd. Naar aanleiding van dit nieuwe onderzoek heeft het LBB het advies van 14 augustus 2019 opgesteld dat ten grondslag ligt aan het besluit van 23 juni 2020. Tenslotte merkt de Afdeling op dat [appellante] stelt dat zij de bestuursstructuur heeft gewijzigd en verbeteringen heeft doorgevoerd, maar dat het college in de aanvullende motivering heeft verwezen naar meerdere lasten onder dwangsom die na het besluit van 23 juni 2020 zijn opgelegd wegens overtreding

van de vergunningvoorschriften. Om die reden zijn de wijzigingen voor het college onvoldoende om het ernstig gevaar weg te nemen. In essentie gaat het om dezelfde bedrijfsvoering en gelet op de meerdere feiten die ook na het besluit van 23 juni 2020 hebben plaatsgevonden, is de kans op recidive niet uitgesloten.

Uitspraak op het hoger beroep van:  
[appellante], gevestigd te [plaats],  
tegen de tussenuitspraak van 1 december 2020 en de einduitspraak van 26 maart 2021 van de rechtbank Midden-Nederland in zaak nr. 20/2602 in het geding tussen:  
[appellante]  
en  
het college van gedeputeerde staten van Utrecht.

**Procesverloop**

Bij besluit van 23 juni 2020 heeft het college aan [appellante] verleende vergunningen ingetrokken en geweigerd om omgevingsvergunning te verlenen voor het veranderen van haar inrichting aan de [locatie] en de bouw van een hal. Bij uitspraak van 1 december 2020 heeft de rechtbank tussenuitspraak gedaan. Bij brief van 15 december 2020 heeft het college het besluit van 23 juni 2020 nader gemotiveerd. Bij uitspraak van 26 maart 2021 heeft de rechtbank het door [appellante] tegen het besluit van 23 juni 2020 ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven. De uitspraken zijn aangehecht.

Tegen deze uitspraken heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven. [appellante] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 18 november 2021, waar [appellante], vertegenwoordigd door [gemachtigde A], [vennoot 2], [gemachtigde B], [gemachtigde C] en [gemachtigde D], bijgestaan door mr. J.F. de Groot en mr. R.R. Oudijk, beiden advocaat te Amsterdam, en het college, vertegenwoordigd door mr. B. Wallage, mr. M.W. Holtkamp, mr. C.C. Corsten, mr. J. Hooglug, allen advocaat te Utrecht, en B. Thomas, zijn verschenen. De Afdeling heeft met toepassing van artikel 8:65, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) het onderzoek ter zitting gesloten.

**Overwegingen****Inleiding**

1. [appellante] is van oorsprong een zeevisgroot-handel gevestigd aan de [locatie]. Andere activiteiten van [appellante] zijn afvalverwerking en de productie van groen gas. Op onderscheidenlijk 5 juli 2018 en 10 juli 2018 heeft [appellante] vergunning gevraagd voor het bouwen van een hal en het veranderen van de inrichting door de uitbreiding van een aantal activiteiten.

Bij besluit van 23 juni 2020 heeft het college de aanvragen geweigerd en gelijktijdig zes vergunningen ingetrokken. Aan dit besluit heeft het college, mede op basis van het

<sup>1</sup> Benny van der Vorm is universitair docent straf(proces)recht aan de Universiteit Utrecht.

advies van het Landelijk Bureau Bibob (hierna: het LBB) van 14 augustus 2019, ten grondslag gelegd dat ernstig gevaar bestaat dat de vergunningen mede gebruikt zullen worden om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of strafbare feiten te plegen als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob). [appellante] bestrijdt dat aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 3 is voldaan en voert daarnaast aan dat toepassing van artikel 3 in dit geval onevenredig is.

2. De relevante regelgeving is opgenomen in de bijlage van deze uitspraak.

### **Goede procesorde**

3. Het college heeft ter zitting betoogd dat het nader stuk van [appellante] buiten beschouwing moet blijven, omdat dit stuk, gelet op de omvang daarvan, in strijd met de goede procesorde onredelijk laat is ingediend.

3.1. Ook na afloop van de beroepstermijn en, als die termijn is gegeven, na afloop van de termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Awb, kunnen, gelet op artikel 8:58 van de Awb, nieuwe argumenten worden aangevoerd en stukken, ter motivering van een eerdere beroepsgrond, worden ingediend, tenzij dat in strijd is met een goede procesorde. Dat is het geval als die argumenten, gegevens of stukken verwijtbaar zo laat worden ingediend dat de andere partijen worden belemmerd om daarop voldoende te reageren of de goede voortgang van de procedure daardoor op andere wijze wordt belemmerd.

Op grond van artikel 8:108, eerste lid, van de Awb is artikel 8:58 van de Awb van overeenkomstige toepassing op het hoger beroep.

3.2. Het nader stuk van [appellante] dateert van 5 november 2021. Weliswaar beslaat dit stuk inclusief de bijlagen 80 pagina's, maar het betreft een reactie op de schriftelijke uiteenzetting van het college. Het college heeft deze schriftelijke uiteenzetting van 55 pagina's met bijlagen op 29 oktober 2021 ingediend, wat ook laat in de procedure is. Het nader stuk bevat geen nieuwe onderzoeken en het college heeft daarop ter zitting inhoudelijk gereageerd. De Afdeling ziet daarom geen grond voor het oordeel dat het college door de late indiening van het nader stuk is belemmerd om daarop voldoende te reageren. Ook anderszins bestaat geen grond voor het oordeel dat de goede voortgang van de procedure door de indiening van het nader stuk is belemmerd. Er bestaat daarom geen aanleiding om het nader stuk wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing te laten.

Het betoog slaagt niet.

### **Besluit van 23 juni 2020**

4. Aan de conclusie dat ernstig gevaar bestaat op grond van artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet Bibob heeft het college ten grondslag gelegd het handelen in strijd met de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: Awr) over de jaren 2010, 2015 en 2016 door [appellante] en het handelen in strijd met de Meststoffenwet, het

vervoer van digestaat zonder begeleidingsbrief, deelname aan een criminele organisatie en het plegen van valsheid in geschrifte inclusief feitelijk leiding geven aan deze verboden gedragingen door [appellante] (inclusief [bedrijf]). Daarbij heeft het college ook betrokken dat [vennoot 2] als natuurlijk persoon wordt vervolgd voor deelname aan een criminele organisatie.

Aan de conclusie dat ernstig gevaar bestaat op grond van artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet Bibob heeft het college ten grondslag gelegd het handelen in strijd met de Awr door [appellante]; het handelen in strijd met de milieuwet- en regelgeving, het Arbeidstijdenbesluit vervoer en de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren door [appellante]; het handelen in strijd met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, onder 2 van de Wabo en vergunningvoorschriften 8.2.2 en 8.26 door [appellante]; het handelen in strijd met vergunningvoorschrift 4.2.7 door [appellante]; het zich schuldig maken aan strafbare feiten in verband met afval, inclusief gevaarlijk afval en schade toebrengen aan het milieu door [vennoot 1]; het handelen in strijd met de Meststoffenwet, het vervoer van digestaat zonder begeleidingsbrief, deelname aan een criminele organisatie en het plegen van valsheid in geschrifte (inclusief feitelijk leiding geven aan deze verboden gedragingen door de leidinggevend(en) door [appellante] (inclusief [bedrijf])); deelname aan een criminele organisatie door [vennoot 2].

Zoals hiervoor onder 1 is overwogen, heeft het college aan het besluit van 23 juni 2020 onder meer het advies van het LBB van 14 augustus 2019 ten grondslag gelegd.

### **Uitspraken van de rechtbank**

5. De rechtbank heeft in de tussenuitspraak overwogen dat het college heeft voldaan aan de vergewisplicht en zich op goede gronden op het standpunt heeft gesteld dat het Bibob-advies en het daartoe ingestelde onderzoek naar de feiten op zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen en dat de feiten de conclusies kunnen dragen. De rechtbank heeft overwogen dat het Gerechtshof 's-Hertogenbosch in de uitspraak van 12 april 2019 (ECLI:NL:GHSHE:2019:2176) heeft geoordeeld dat [appellante] in 2010 in strijd met de Awr een onjuiste aangifte zuiveringsheffing heeft gedaan en dat het LBB en het college op basis van deze uitspraak zijn uitgegaan van een genoten voordeel van € 185.355,85. Verder heeft het college volgens de rechtbank de opgelegde Awr-boetes over de jaren 2015 en 2016 als uitgangspunt mogen nemen, omdat deze nadat ze in werking zijn getreden als vaststaand moeten worden aangenomen. Hiervoor heeft het college de bedragen van onderscheidenlijk € 228.789,79 en € 378.379,52 mogen meenemen als wederrechtelijk verkregen voordeel. De rechtbank heeft overwogen dat deze bedragen in beginsel deel uit blijven maken van het vermogen zolang dit niet door bijvoorbeeld een ontnemingsmaatregel aan het vermogen is onttrokken. [appellante] heeft niet aangevoerd dat alle bedragen zijn terugbetaald of geen deel meer uitmaken van haar vermogen. Volgens de rechtbank is het verkregen voordeel zodanig groot dat het college zich ondanks enig tijdsverloop op het standpunt heeft mogen stellen dat een ernstig gevaar bestaat dat de aan

[appellante] verleende vergunningen mede zullen worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen, op geld waardeerbare voordelen te benutten. Verder heeft de rechtbank overwogen dat het college het belang om te voorkomen dat de vergunningen (opnieuw) worden gebruikt om strafbare feiten te plegen voldoende heeft gemotiveerd door te wijzen op de ernst van de Awr-feiten en de strafbare feiten en op het patroon van het herhaaldelijk plegen van overtredingen. De rechtbank betreft in het oordeel dat het college al vergunningvoorschriften aan de verstrekte vergunningen had verbonden en dat tegen de overtredingen daarvan meerdere keren is opgetreden, zodat mede daarom geen grond bestaat voor het oordeel dat het intrekken en weigeren van de vergunningen niet evenredig is met de ernst van de strafbare feiten. De rechtbank heeft evenwel overwogen dat de belangenafweging van het college onvoldoende is. Om dit gebrek te herstellen heeft de rechtbank het college in de gelegenheid gesteld om alsnog de belangen van [appellante] af te wegen tegen het algemeen belang dat met het intrekken en weigeren van de vergunningen wordt gediend.

6. In de uitspraak van 26 maart 2021 heeft de rechtbank overwogen dat het college met zijn aanvullende motivering de relevante belangen voldoende in kaart heeft gebracht en dat de belangenafweging redelijk is. Volgens de rechtbank blijkt uit de aanvullende motivering dat het college de sluiting van het bedrijf bij de belangenafweging heeft betrokken, dat het college voor het aantal werknemers is uitgegaan van de jaarrekening van 13 oktober 2020 en dat [appellante] voor het afgeleide belang van afnemers en leveranciers onvoldoende heeft toegelicht dat zij geen andere afzet- of inkoopmogelijkheden hebben. Dat de andere mogelijkheden wellicht duurder of moeilijker realiseerbaar zijn, is onvoldoende om deze belangen zwaarder te laten wegen dan het algemeen belang bij het voorkomen van strafbare feiten en het benutten van daaruit verkregen financiële voordelen. Ditzelfde geldt volgens de rechtbank voor de belangen van circulaire economie en energietransitie. Verder heeft de rechtbank overwogen dat het college [appellante] al in 2017 heeft gewaarschuwd en dat het college [appellante] terecht zwaar aanrekenet dat desondanks moet worden vastgesteld dat sprake is van ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet Bibob. De rechtbank overweegt dat het college het algemeen belang op grond hiervan zwaarder heeft kunnen laten wegen dan het belang van [appellante] bij het voortbestaan van het bedrijf. Daarnaast heeft de rechtbank overwogen dat de bestuurs- en zeggenschapswijziging na het besluit van 23 juni 2020 is doorgevoerd. De rechtbank heeft overwogen dat het duidelijk is dat [appellante] aanpassingen heeft gerealiseerd en een aantal andere wijzigingen probeert door te voeren, maar dat het college deze onvoldoende concreet en duidelijk vindt. De rechtbank heeft overwogen dat het standpunt van het college dat het onvoldoende vertrouwen heeft om het bedrijf op deze wijze te laten voortbestaan, verdedigbaar is. Ook heeft de rechtbank overwogen dat duidelijk is dat het besluit van 23 juni 2020 zeer bezwarend is, maar dat er geen sprake is van een situatie waarin de belangen

van [appellante] onevenredig worden geschaad. Volgens de rechtbank heeft het college het in de tussenuitspraak geconstateerde gebrek met de aanvullende motivering hersteld.

#### **Hoger beroep**

7. [appellante] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college onzorgvuldig te werk is gegaan door op basis van een zelfstandige beoordeling van het strafdossier te concluderen dat er sprake is van ernstig gevaar ten aanzien van zowel de a-grond als de b-grond van artikel 3, eerste lid, van de Wet Bibob. Weliswaar is het college volgens [appellante] bevoegd om zelfstandig onderzoek te doen, maar bij het college ontbreekt de deskundigheid om de ernst van het gevaar in te schatten van de feiten waarvoor bij de rechtbank een strafzaak aanhangig is. Het LBB heeft zich juist van een advies over deze feiten onthouden, wegens het ontbreken van specifieke kennis. [appellante] betoogt, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 20 juli 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BR2279), dat het college een onafhankelijke adviseur had moeten inschakelen. Volgens [appellante] kunnen het Openbaar Ministerie (hierna: OM) en het Functioneel Parket (hierna: FP) vanwege hun belang bij de strafzaak niet als onafhankelijke adviseur worden aangemerkt. Het college kon het besluit daarom niet baseren op het standpunt van de officier van justitie dat de strafbare feiten wettig en overtuigend te bewijzen zijn en had de verdenkingen uit de strafzaak niet bij het nemen van het besluit van 23 juni 2020 mogen betrekken, aldus [appellante].

7.1. Voor zover het college betoogt dat deze grond eerst in hoger beroep is aangevoerd, wordt overwogen dat [appellante] in de aanvullende gronden bij de rechtbank al heeft gesteld dat het college geen kennis heeft om over de feiten uit het strafdossier een oordeel te vormen. Deze enkele stelling was voor de rechtbank onvoldoende om erop in te gaan. In hoger beroep heeft [appellante] de grond nader uiteengezet. De Afdeling zal de grond daarom inhoudelijk behandelen.

7.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 20 juli 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BR2279), is het in artikel 3 van de Wet Bibob genoemde begrip "vermoeden" betrokken op het in relatie staan tot strafbare feiten en niet op die strafbare feiten. Ten aanzien van die strafbare feiten is niet vereist dat die op grond van een onherroepelijke veroordeling van de dader in rechte zijn vastgesteld. Wel moet aannemelijk zijn dat die strafbare feiten zijn gepleegd. Dat betekent dat zozeer waarschijnlijk is dat die feiten hebben plaatsgevonden, dat ze daarom als vaststaand behoren te worden aangenomen. Een vermoeden dat een feit heeft plaatsgevonden, houdt daarentegen slechts een veronderstelling in, waarvan de houdbaarheid nader bewijs vergt, aldus de Afdeling in die uitspraak. Dat een feit redelijkerwijs kan worden vermoed te hebben plaatsgevonden, houdt in dat voor dit vermoeden een begin van bewijs aanwezig is en dat het vermoeden aldus een objectieve grondslag heeft.

7.3. Het LBB heeft volgens het advies geen beoordeling gemaakt van de strafrechtelijke zaak door de omvang en

complexiteit daarvan. Het college heeft zich in het besluit van 23 juni 2020 op het standpunt gesteld dat uit het onderzoek van het LBB feiten en omstandigheden naar voren komen die doen vermoeden dat [appellante] van 24 maart 2016 tot en met 30 augustus 2016 en in de periode daarvoor de Meststoffenwet heeft overtreden en heeft gehandeld in strijd met artikel 3.3, eerste lid, van de Regeling dierlijke producten. Op basis van het standpunt van de officier van justitie van het FP dat de tenlastegelegde feiten wet-  
tig en overtuigend te bewijzen zijn, meent het college dat het vermoeden dat [appellante] deze feiten heeft gepleegd voldoende ernstig is om ze bij het nemen van het besluit te betrekken. Het college stelt in het besluit van 23 juni 2020 dat uit het strafdossier, zoals dat is opgenomen in de bijlagen van het advies van het LBB, feiten en omstandigheden blijken die het standpunt van de officier van justitie ondersteunen.

7.4. Niet is in geschil dat het college een zelfstandig onderzoek mag doen naar feiten en omstandigheden. Ook als het LBB geen oordeel heeft gegeven over de ten laste gelegde feiten, kan het college in dat verband informatie opvragen bij de officier van justitie. Het standpunt van [appellante] dat het college zijn beoordeling alleen heeft gebaseerd op het standpunt van de officier van justitie is niet juist. Het college heeft zich mede gebaseerd op onderdelen van het strafdossier die zijn opgenomen in de bijlagen van het advies van het LBB. Uit de daarvan deel uitmakende processen-verbaal van de politie blijkt onder meer dat het vergistingsresidu van [appellante] een afvalstof is, maar ook een dierlijk bijproduct dat niet met meststoffen vermengd mag worden. Dit houdt in dat [appellante] voor de afvoer van het digestaat naar een verbrander of composteerder begeleidingsbrieven moet gebruiken en de afvoer moet melden bij het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen. Op grond van de Meststoffenwet mag het digestaat van DVG niet worden bestemd, verhandeld of aangewend als meststof. De politie heeft in de periode tussen 27 juli 2015 en 24 augustus 2015 met een verborgen camera vastgelegd dat 12 keer een vrachtwagen met tankoplegger van [appellante] een verpompbare substantie loste in de mestkelder en in de grondsilo van een bedrijf, er met een pompinstallatie tussen de mestkelder en de grondsilo een substantie werd verpompt en door een tractor met injecteerinstallatie uit zowel de mestkelder als uit de grondsilo een substantie werd opgezogen. Daarmee werd vervolgens rechtstreeks naar de landerijen rondom het perceel van het bedrijf gereden en kort daarna keerde deze leeg terug, zodat geconcludeerd mag worden dat de inhoud van die injecteerinstallatie op het land was uitgereden. De politie heeft door middel van navraag bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) geconstateerd dat in diezelfde periode door [appellante] geen mesttransporten zijn geregistreerd van of naar het desbetreffende bedrijf. Verder heeft de politie geconstateerd dat een deel van het digestaat van [appellante], anders dan op de handelsdocumenten staat vermeld, niet direct naar Duitsland werd geëxporteerd, maar naar mestopslagen in Nederland en vervolgens met vervoerbewijzen Dierlijke Mest naar Duitsland werd geëxporteerd. Voorts heeft de politie geconstateerd

dat op een productblad van direct naar Duitsland geëxporteerd digestaat van [appellante] stond vermeld dat het digestaat ontstaan was uit hoofdzakelijk reststoffen direct uit landbouw afkomstig zoals, granen, mais en gras. Mais en gras zijn nimmer door [appellante] vergist, terwijl juist de producten die wel werden vergist niet op de productbladen werden vermeld. Op grond van de processen-verbaal van de politie is het aannemelijk dat feiten in strijd met de Meststoffenwet zijn gepleegd, dat vervoer van digestaat zonder begeleidingsbrief heeft plaatsgevonden en valsheid in geschrifte is gepleegd. Ook is daarmee een begin van bewijs geleverd voor het vermoeden dat [appellante] in relatie tot die strafbare feiten staat, welk vermoeden een objectieve grondslag heeft. Het college heeft de strafbare feiten uit de processen-verbaal dan ook in aanvulling op het advies van het LBB kunnen betrekken bij het nemen van het besluit van 23 juni 2020.

De verwijzing van [appellante] naar de uitspraak van de Afdeling van 20 juli 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BR2279) leidt niet tot een ander oordeel. Daarin wordt slechts overwogen dat het in veel gevallen in de rede zal liggen dat een bestuursorgaan het LBB om advies vraagt, maar dat het bestuursorgaan daartoe niet is verplicht. Dit biedt ruimte voor het bestuursorgaan om te volstaan met eigen onderzoek of het inschakelen van een andere adviseur, aldus de Afdeling in die uitspraak. Anders dan [appellante] betoogt, is het bestuursorgaan niet verplicht om een andere deskundige in te schakelen.

Het betoog slaagt niet.

8. In reactie op het betoog van het college dat [appellante] verschillende gronden voor het eerst in hoger beroep naar voren heeft gebracht, overweegt de Afdeling dat het gaat om nadere argumenten van gronden over het bestaan van ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a of b, van de Wet Bibob die [appellante] ook bij de rechtbank naar voren heeft gebracht. Er bestaat daarom geen aanleiding om de door het college vermelde (nadere argumenten van) gronden vanuit een oogpunt van zorgvuldig en doelmatig gebruik van rechtsmiddelen buiten behandeling te laten.

9. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college zich op het standpunt heeft mogen stellen dat ernstig gevaar bestaat dat de aangevraagde en verleende vergunningen mede zullen worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare, voordelen te benutten. In dit verband voert zij aan dat er zodanige twijfel bestaat over de Awr-verwijten over 2015 en 2016 dat deze niet als vaststaand mochten worden aangenomen en daarom niet bij het besluit van 23 juni 2020 konden worden betrokken. In het nader stuk verwijst [appellante] naar de uitspraak van de belastingkamer van de rechtbank Overijssel van 12 oktober 2021, zaak nrs. 20/1233 en 20/1234, waarin de aanslagen zuiveringsheffing over de jaren 2015 en 2016 zijn vernietigd. Het besluit over het Awr-verwijt over het jaar 2010 is onherroepelijk, zodat [appellante] haar bezwaren tegen dit besluit laat rusten. Wel stelt [appellante] ten aanzien van dit verwijt dat er geen sprake is van te benutten voordeel, omdat



zij een betalingsafspraken heeft gemaakt met het Gemeenschappelijk Belastingkantoor Lococensus-Tricijn (hierna: GBLT). Ook door het tijdsverloop kan er volgens [appellante] geen rechtstreeks verband meer worden gezien tussen het voordeel en de mogelijkheid voor [appellante] om dit nog te benutten. Ten aanzien van de feiten uit de strafzaak stelt [appellante] dat een schatting onvoldoende is voor het oordeel dat zij voordeel heeft genoten en dat zij een overeenkomst tot het verstrekken van hypothecaire zekerheid heeft gesloten met het OM, waardoor eventueel verkregen voordeel bij een ontnemingsmaatregel aan het OM moet worden betaald. Hierdoor is ook in dit verband geen sprake van op geld waardeerbare voordelen die door [appellante] kunnen worden benut.

9.1. Het college heeft aan het besluit van 23 juni 2020 ten aanzien van de a-grond van artikel 3, eerste lid, van de Wet Bibob ten grondslag gelegd het handelen in strijd met de Awr door [appellante] en het handelen in strijd met de Meststoffenwet, het vervoer van digestaat zonder begeleidingsbrief, deelname aan een criminele organisatie en plegen van valsheid in geschrifte inclusief feitelijk leiding geven aan deze verboden gedragingen door [appellante] (inclusief [bedrijf]). Tevens wordt [vennoot 2] als natuurlijk persoon vervolgd voor deelname aan een criminele organisatie.

9.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 20 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR2279, is het in artikel 3 van de Wet Bibob genoemde begrip "vermoeden" betrokken op het in relatie staan tot strafbare feiten en niet op die strafbare feiten. Volgens het achtste lid van dat artikel, wordt onder strafbaar feit mede verstaan een overtreding waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Een bestuurlijk boetebesluit hoeft niet onherroepelijk te zijn voordat het bij de beoordeling kan worden betrokken. Het opleggen van een bestuurlijke boete is in zoverre te vergelijken met een veroordeling voor een strafbaar feit. Wanneer een boetebesluit in werking is getreden, moet het beboetbare feit oftewel de overtreding waarvoor de boete is opgelegd, als vaststaand worden aangenomen. Het bestuursorgaan dat de bestuurlijke boete oplegt, heeft de overtreding immers bewezen geacht. Het LBB mag zich daar in het Bibob-advies op baseren en ook andere bestuursorganen mogen de opgelegde bestuurlijke boete als uitgangspunt nemen en daarop voortbouwen.

9.3. Gelet op de onder 9.2 vermelde jurisprudentie heeft het college de Awr-verwijten over 2015 en 2016 ten tijde van het besluit van 23 juni 2020 terecht als vaststaand aangenomen en bij de beoordeling van het besluit betrokken. Daargelaten de vraag of de onder 9 vermelde uitspraak van de belastingkamer van de rechtbank Overijssel van 12 oktober 2021 nader licht kan werpen op die verwijten en thans bij de beoordeling van het besluit kan worden betrokken, overweegt de Afdeling dat het college ook zonder de Awr-verwijten over 2015 en 2016 heeft kunnen overwegen dat ernstig gevaar bestaat als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet Bibob. Het LBB heeft dit oordeel in haar advies immers alleen gebaseerd op het Awr-verwijt over 2010. Daarnaast heeft het college onder meer

het handelen in strijd met de Meststoffenwet, het vervoer van digestaat zonder begeleidingsbrief en het plegen van valsheid in geschrifte bij de beoordeling betrokken. Hierover is al onder 7.4 overwogen dat deze feiten bij de beoordeling mochten worden betrokken. Gelet op het betoog van [appellante] moet de vraag worden beantwoord of het met deze feiten behaalde voordeel ten tijde van het besluit van 23 juni 2020 nog kon worden benut en of het tijdsverloop daaraan in de weg staat.

9.4. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 15 juli 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2226, r.o. 3.4) blijft het voordeel dat is behaald met criminele activiteiten in beginsel deel uitmaken van het vermogen zolang dit niet door bijvoorbeeld een ontnemingsmaatregel aan het vermogen is onttrokken. Het tijdsverloop dient onder omstandigheden te worden meegenomen in de beoordeling, omdat het rechtstreekse verband tussen het verkregen voordeel en de benutting daarvan in de loop van de tijd kan afnemen, aldus de Afdeling in die uitspraak.

9.5. Volgens het LBB bedraagt het financiële voordeel dat met het Awr-verwijt over 2010 is behaald € 185.335,86. [appellante] heeft de hoogte van dit bedrag niet bestreden, maar naar voren gebracht dat over de betaling van de vordering met het GBLT betalingsafspraken zijn gemaakt. Ten tijde van het nemen van het besluit van 23 juni 2020 was het bedrag nog niet terugbetaald en [appellante] had aan het college geen bewijsstukken van een betalingsafpraak met het GBLT overgelegd. Dat [appellante] het bedrag in drie termijnen mag betalen aan GBLT en dat zij op 11 september 2020 een eerste betaling heeft gedaan, houdt niet in dat met deze afspraak met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kan worden geconcludeerd dat al het wederrechtelijk verkregen voordeel aan het vermogen zal worden onttrokken. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 4 juli 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:2188, r.o. 11.2). De betalingsregeling is een vrijwillige regeling waarbij het voordeel niet aan het vermogen is onttrokken. Hetzelfde geldt voor de overeenkomst tot het verstrekken van hypothecaire zekerheid. Weliswaar dateert deze overeenkomst van 26 november 2019, maar ook in dit geval is geen sprake van een maatregel waarbij de ontneming van het voordeel vaststaat. Het standpunt van [appellante] dat de schatting van het met de feiten uit de strafzaak behaalde voordeel onvoldoende aanknopingspunten biedt voor het oordeel dat zij voordeel heeft genoten, slaagt niet. Het college stelt zich, onder verwijzing naar de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 6 juli 2021 (ECLI:NL:CBB:2021:705) terecht op het standpunt dat het bij valsheid in geschrifte en de overtredingen van de Meststoffenwet gaat om strafbare feiten die er naar hun aard op zijn gericht voordelen voort te brengen. Op grond van informatie van het OM over de opgemaakte ontnemingsrapportages heeft het college het verkregen voordeel geschat op ruim € 300.000,00. [appellante] heeft niet gemotiveerd waarom de hoogte van dit bedrag onjuist zou zijn.

9.6. Ten aanzien van het tijdsverloop na het Awr-verwijt over 2010 heeft de rechtbank terecht overwogen dat het verkregen voordeel zodanig groot is dat het college zich

ondanks enig tijdsverloop op het standpunt heeft mogen stellen dat ernstig gevaar bestaat. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het verkregen voordeel ten tijde van het besluit van 23 juni 2020 nog onderdeel uitmaakte van het vermogen van [appellante] en dat tussen 2010 en 2020 nieuw voordeel is behaald door [appellante].

9.7. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college zich op het standpunt heeft mogen stellen dat ernstig gevaar bestaat dat de aangevraagde en verleende vergunningen mede zullen worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare, voordelen te benutten.

Het betoog slaagt niet.

10. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college zich op het standpunt heeft mogen stellen dat ernstig gevaar bestaat dat de aangevraagde en verleende vergunningen mede zullen worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. [appellante] stelt dat het college dit standpunt slechts heeft gebaseerd op vermoedens van betrokkenheid bij strafbare feiten en dat het besluit in zoverre onvoldoende is gemotiveerd. Volgens [appellante] is onder meer niet gemotiveerd dat zij bij behoud van de vergunningen (opnieuw) onjuiste aangiftes bij het Waterschap zou doen en dat er geen sprake is van het structureel doen van onjuiste aangiftes. Ten aanzien van het vermoeden van betrokkenheid van [appellante] bij het overtreden van de milieuregelgeving, het Arbeidstijdenbesluit vervoer en de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren tussen 16 november 1998 tot en met 16 april 2012 stelt [appellante] dat het lichte overtredingen met geldboetes van € 113,45 en € 1.350,00 betreft en dat de feiten gezien het tijdsverloop niet kunnen bijdragen aan het bestaan van ernstig gevaar op recidive. Verder heeft het college volgens [appellante] niet gemotiveerd dat sprake is van samenhang tussen de vergunningen en het ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet Bibob. Voor zover het college in deze heeft verwezen naar een last onder dwangsom van 29 augustus 2018 stelt [appellante] dat de activiteiten nog niet vergund waren, maar een verbetering van de milieuhygiënische situatie binnen de inrichting opleverden en dat sprake was van concreet zicht op legalisatie. Verder erkent [appellante] dat vergunningvoorschrift 4.2.7 over de norm van het chemisch zuurstof verbruik in het geloosde afvalwater in de periode 12 januari 2017 tot en met 22 januari 2019 niet is nageleefd. De reden hiervoor was dat om aan de norm te kunnen voldoen een nieuwe waterzuiveringsinstallatie nodig was, waarvoor in verband met een Bibob-onderzoek in 2017 geen vergunning werd verleend. Na vergunningverlening en de bouw van de installatie moest de installatie nog worden afgesteld. Hierdoor lag deze overtreding buiten haar macht. Ook stelt [appellante] dat het college ten onrechte de strafrechtelijke veroordeling van [vennoot 1] in België bij het besluit heeft betrokken. [appellante] stelt dat er onvoldoende samenhang is tussen deze veroordeling en het bestaan van ernstig gevaar en dat [vennoot 1] sinds 3 juni 2020 geen enkele betrokkenheid meer heeft bij [appellante]. Bovendien hebben de feiten, waarop de veroordeling betrekking heeft,

zich afgespeeld van 13 mei 2014 tot en met 15 juni 2016 en kunnen deze feiten gezien het tijdsverloop niet bijdragen aan een ernstig gevaar. Ten aanzien van de strafrechtelijke procedure waarin aan [vennoot 2] en [vennoot 3] strafbare feiten onder andere uit de meststoffenwet in de periode januari 2010 tot 30 augustus 2016 te last zijn gelegd heeft [appellante] ter zitting naar voren gebracht dat op onderdelen vrijpraak is gevraagd, zodat die feiten niet meer kunnen bijdragen aan het ernstig gevaar.

10.1. Het LBB heeft op grond van het Awr-verwijt over 2010, het handelen in strijd met de milieuwet- en regelgeving, het Arbeidstijdenbesluit vervoer en de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, het handelen in strijd met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, onder 2, van de Wabo en vergunningvoorschriften 8.2.2 en 8.2.6, het handelen in strijd met vergunningvoorschrift 4.2.7 en de veroordeling van [vennoot 1] in België geoordeeld dat ernstig gevaar bestaat dat de aangevraagde vergunningen mede zullen worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. Het LBB vindt het tijdsverloop niet dermate lang dat het afbreuk doet aan deze conclusie. Aan het samenhangcriterium is voldaan, omdat de strafbare feiten deels zijn gepleegd door of bij [appellante] en de aangevraagde vergunning het mogelijk maakt om deze strafbare feiten te plegen. Zoals onder 4 is overwogen heeft het college bij de beoordeling van het ernstig gevaar van de b-grond ook de Awr-verwijten over 2015 en 2016, het handelen in strijd met de Meststoffenwet, het vervoer van digestaat zonder begeleidingsbrief, deelname aan een criminele organisatie en het plegen van valsheid in geschrifte (inclusief feitelijk leiding geven aan deze verboden gedragingen door de leidinggevend(en) door [appellante] (inclusief [bedrijf]) en deelname aan een criminele organisatie door [vennoot 2], betrokken.

10.2. Ten tijde van het besluit van 23 juni 2020 heeft het college de Awr-verwijten over 2010, 2015 en 2016 terecht als vaststaand aangemerkt. Weliswaar heeft [appellante] erop gewezen dat de belastingkamer van de rechtbank Overijssel bij uitspraak van 12 oktober 2021 de aanslagen zuiveringsheffing over de jaren 2015 en 2016 heeft vernietigd, maar op grond van het hierna volgende kan, net als in de situatie onder 9.3, ook in dit geval zonder deze verwijten worden geoordeeld dat ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet Bibob bestaat.

10.3. Het overtreden van de milieuwet- en regelgeving, het Arbeidstijdenbesluit vervoer en de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren tussen 16 november 1998 tot en met 16 april 2012 betreffen lichte feiten die zelfstandig niet kunnen leiden tot het oordeel dat ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet Bibob kunnen leiden. De omvang van de vergrijpen of de hoogte van de boetes maken echter niet dat deze feiten al hierom buiten beschouwing moesten worden gelaten. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen laten de feiten een patroon zien van het structureel (vermoedelijk) plegen van overtredingen en strafbare feiten. Het college heeft deze feiten dan ook kunnen meewegen bij de beoordeling van het ernstig gevaar. Verder heeft het college ten aanzien van het in afwijking van de vergunning in werking hebben van de

inrichting ter zitting bij de Afdeling terecht gesteld dat een door [appellante] gestelde verbeterde bedrijfsvoering of het pionieren op de energiemarkt geen aanleiding mag zijn om de geldende wet- en regelgeving te overtreden.

10.4. In hetgeen [appellante] heeft aangevoerd over de veroordeling van [vennoot 1] ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat deze feiten niet bij de beoordeling van het ernstig gevaar konden worden betrokken. Het betreft strafbare feiten in verband met (het toebrengen van schade aan) het milieu. Volgens het advies van het LBB was [vennoot 1] indirect bestuurder en direct aandeelhouder en hij gaf indirect leiding aan en had direct zeggenschap over [appellante]. Dit is door [appellante] niet weersproken. Er is derhalve aan het samenhangcriterium voldaan. Verder is het tijdsverloop niet zodanig dat deze feiten niet bij de beoordeling mochten worden betrokken.

Voorts ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het college het tenlastegelegde handelen in strijd met de Meststoffenwet, het vervoer van digestaat zonder begeleidingsbrief, deelname aan een criminele organisatie en plegen van valsheid in geschrifte niet bij de beoordeling van het ernstig gevaar kon betrekken. Dat, zoals [appellante] naar voren heeft gebracht, de officier van justitie tijdens de behandeling van de strafzaak vrijspraak heeft gevorderd van het in de grond brengen van digestaat en deelname aan een criminele organisatie, maakt niet dat daarmee de volledige tenlastelegging, die tevens ziet op valsheid in geschrifte en overtreding van de Meststoffenwet, is komen te vervallen. Daarbij overweegt de Afdeling dat de officier van justitie heeft gevorderd dat [vennoot 2] wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf van negen maanden voor de overige ten laste gelegde feiten. Er bestaat in zoverre geen aanleiding voor het oordeel dat de feiten uit de strafrechtelijke procedure niet bij de beoordeling van de b-grond mochten worden betrokken.

10.5. Gelet op het advies van het LBB en dat wat hiervoor is overwogen, heeft het college in redelijkheid kunnen uitgaan van het bestaan van ernstig gevaar op grond van artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet Bibob. In het door [appellante] gestelde ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college zich op het standpunt heeft mogen stellen dat ernstig gevaar bestaat dat de aangevraagde en verleende vergunningen mede zullen worden gebruikt om strafbare feiten te plegen.

Het betoog slaagt niet.

11. [appellante] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het besluit tot intrekking en weigering van de vergunningen als “criminal charge” is aan te merken in de zin van artikel 6 van het EVRM. Ten eerste betoogt [appellante] in dit verband dat het besluit leidt tot bedrijfssluiting van [appellante], hetgeen een ingrijpender straf is dan een stillegging op grond van artikel 7, sub c, van de Wet economische delicten. Ten tweede stelt [appellante] dat het vermeende ernstige gevaar gebaseerd is op een vermoeden van strafbare feiten. En ten derde is de maatregel zodanig zwaar dat deze als punitief moet worden aangemerkt. Het college was in 2017 al op de hoogte van het strafrechtelijk

onderzoek naar de vermeende oneigenlijke afzet van digestaat, zodat het college destijds al een soortgelijk besluit had kunnen nemen. Door het grote tijdsverloop kan niet anders worden geoordeeld dan dat met het besluit ook leedtoevoeging is beoogd. Hierdoor is het besluit volgens [appellante] aan te merken als “criminal charge”. Nu sprake is van een punitieve sanctie had het college artikel 5:44, eerste lid, van de Awb analoog moeten toepassen, zodat de eventuele stillegging van de onderneming in het kader van de strafrechtelijke procedure kon worden besproken.

11.1. De Afdeling heeft in de uitspraak van 4 april 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1151) overwogen dat het EHRM in het arrest Engel en anderen tegen Nederland, van 8 juni 1976, ECLI:NL:XX:1976:AC0386, §82, drie criteria heeft geformuleerd voor de bepaling of sprake is van een “criminal charge”. Ten eerste is van belang de classificatie van de sanctie naar nationaal recht, ten tweede de aard van de overtreding – mede bezien in relatie tot het doel van de sanctie – en ten derde de zwaarte van de maatregel. De laatste twee criteria zijn niet cumulatief: het voldoen aan één van deze criteria kan in bepaalde gevallen reeds leiden tot de conclusie dat van een “criminal charge” sprake is. Daarnaast is mogelijk dat het tweede en derde criterium in samenhang bezien een dergelijke conclusie kunnen rechtvaardigen.

11.2. Het weigeren en intrekken van vergunningen op grond van artikel 3, eerste lid, van de Wet Bibob heeft ten doel te voorkomen dat deze worden gebruikt om strafbare feiten te plegen en uit strafbare feiten verkregen of te verkrijgen voordelen te benutten. Er is naar nationaal recht sprake van een bestuurlijke maatregel en niet van een punitieve sanctie. Het plegen van Awr-feiten, de vermoedelijke overtredingen van de Meststoffenwet en de overige feiten, kunnen worden gefaciliteerd door de vergunningen. De Afdeling is daarom van oordeel dat het weigeren en intrekken van de vergunningen een bestuurlijke maatregel is met eerder vermelde strekking: het voorkomen dat deze worden gebruikt om strafbare feiten te plegen en uit strafbare feiten verkregen of te verkrijgen voordelen te benutten. Deze maatregel is er niet (mede) op gericht om leed toe te voegen. Bij het beoordelen van de zwaarte van de maatregel is van belang of de maatregel zodanig zwaar is dat deze daardoor als een “criminal charge” moet worden beschouwd. De zwaarte van de maatregel wordt beoordeeld aan de hand van objectieve maatstaven; hoe de betrokkene de maatregel subjectief ervaart is hierbij in het algemeen niet van belang. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat het weigeren en intrekken van de vergunningen verder gaat dan noodzakelijk is om te voorkomen dat de vergunningen worden gebruikt om strafbare feiten te plegen en uit strafbare feiten verkregen of te verkrijgen voordelen te benutten. Om die reden strekt de afwijzing van de vergunningaanvraag en de intrekking van de verleende vergunningen niet tot een “criminal charge”. Nu geen sprake is van een punitieve sanctie, wordt niet toegekomen aan de behandeling van het standpunt van [appellante] dat artikel 5:44, eerste lid, van de Awb analoog had moeten worden toegepast.

Het betoog slaagt niet.

12. [appellante] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat is gehandeld in strijd met de onschuldpresumptie. In dit verband voert [appellante] aan dat het college feiten zonder toets als vaststaand aanneemt, voordat de schuld van [appellante] in de strafrechtelijke procedure onherroepelijk is komen vast te staan. Door schending van de onschuldpresumptie is het besluit onrechtmatig en moet het worden vernietigd. Dit is door de rechtbank niet onderkend.

12.1. Zoals de rechtbank heeft overwogen volgt uit vaste rechtspraak dat van een schending van de onschuldpresumptie enkel sprake is indien een rechterlijke beslissing of een uiting van een ambtenaar een oordeel weergeeft omtrent de schuld van iemand die is aangeklaagd ter zake van het plegen van een strafbaar feit voordat de schuld van die persoon in een strafrechtelijke procedure is komen vast te staan. Alleen het uitspreken van een vermoeden dat iemand schuldig is aan een het strafbare feit waarvoor hij is aangeklaagd, levert geen schending van de onschuldpresumptie op. In het besluit heeft het college enkel het vermoeden geuit dat [appellante] strafbare feiten heeft gepleegd. De rechtbank heeft terecht overwogen dat geen grond bestaat voor het oordeel dat de onschuldpresumptie is geschonden. Het betoog slaagt niet.

13. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte de rechtsgevolgen in stand heeft gelaten, omdat het college een onjuiste belangenafweging heeft gemaakt. Ook is volgens haar de intrekking van de vergunningen naast de weigering van de aangevraagde vergunningen onevenredig zwaar. [appellante] stelt dat het college ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de werknemers van de vennootschappen die van [appellante] afhankelijk zijn en hun baan zullen verliezen. Daarnaast zal er een afvalprobleem ontstaan, omdat de werkzaamheden van [appellante] niet direct door andere ondernemingen kunnen worden overgenomen. Volgens [appellante] is zij de een na grootste leverancier van bio-energie en daardoor noodzakelijk voor de energietransitie. Verder stelt [appellante] dat het college geen rekening heeft gehouden met de civielrechtelijke claims die [appellante] door sluiting zal ontvangen en dat er sprake zal zijn van onomkeerbare kapitaalvernietiging. [appellante] stelt dat in het recente verleden geen of minder sprake is van (ernstig) strafbare feiten, zodat het besluit van 23 juni 2020 te verstrekkend is. Zij betoogt dat het college had moeten onderzoeken of minder verstrekkende maatregelen het ernstig gevaar hadden kunnen wegnemen, omdat [appellante] wijzigingen in het bestuur en andere verbeteringen heeft doorgevoerd. In dit verband stelt zij dat het college ten onrechte geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om voorschriften te verbinden aan de vergunningen.

13.1. Zoals onder 5 en 6 is overwogen, heeft de rechtbank in de tussenuitspraak geoordeeld dat de door het college gemaakte belangenafweging onvoldoende is. Volgens de rechtbank heeft het college dit gebrek hersteld met de aanvullende motivering. Het college heeft bij die motivering de consequenties voor het personeel, de werkgelegenheid, de leveranciers, de afnemers en de consequenties voor het bedrijf zelf betrokken. Ook heeft het college bij de afweging het belang voor de energietransitie en de wijziging van

de samenstelling van het bestuur en andere verbeteringen betrokken. Zoals de rechtbank overweegt, heeft het college zich gerealiseerd dat het besluit van 23 juni 2020 vergaande consequenties heeft, omdat [appellante] haar activiteiten zal moeten staken. Voor het aantal werknemers is het college bij de belangenafweging uitgegaan van de jaarstukken van [appellante] over het jaar 2019. Dit komt de Afdeling niet onjuist voor. De Afdeling merkt echter op dat, ook in het geval wordt uitgegaan van het door [appellante] ter zitting genoemde aantal werknemers, het besluit van 23 juni 2020, hoe zwaar ook, niet onevenredig is. De gevolgen van dit besluit zijn ingrijpend, maar ook de verwijten op grond waarvan het besluit wordt genomen zijn ernstig. Het college mocht het belang van het voorkomen van het faciliteren van strafbare feiten in dit geval zwaarder laten wegen dan de gevolgen van het besluit voor [appellante]. De Afdeling betreft hierbij dat in het besluit van 23 juni 2020 is vermeld dat in 2017 al een onderzoek op grond van de Wet Bibob is verricht naar [appellante]. Het LBB oordeelde destijds al dat ernstig gevaar bestaat als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Wet Bibob, maar het college vond een weigering van de gevraagde vergunning op dat moment niet proportioneel. Het college heeft destijds aangekondigd dat binnen drie jaar een nieuw onderzoek op grond van de Wet Bibob zou plaatsvinden. [appellante] was derhalve gewaarschuwd. Naar aanleiding van dit nieuwe onderzoek heeft het LBB het advies van 14 augustus 2019 opgesteld dat ten grondslag ligt aan het besluit van 23 juni 2020. Tenslotte merkt de Afdeling op dat [appellante] stelt dat zij de bestuursstructuur heeft gewijzigd en verbeteringen heeft doorgevoerd, maar dat het college in de aanvullende motivering heeft verwezen naar meerdere lasten onder dwangsom die na het besluit van 23 juni 2020 zijn opgelegd wegens overtreding van de vergunningvoorschriften. Om die reden zijn de wijzigingen voor het college onvoldoende om het ernstig gevaar weg te nemen. In essentie gaat het om dezelfde bedrijfsvoering en gelet op de meerdere feiten die ook na het besluit van 23 juni 2020 hebben plaatsgevonden, is de kans op recidive niet uitgesloten.

13.2. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college voldoende heeft gemotiveerd waarom hij de belangen die zijn gediend met het voorkomen van strafbare feiten en van het benutten van daaruit verkregen of te verkrijgen financiële voordelen zwaarder laat wegen dan de door [appellante] vermelde belangen. De rechtbank heeft voorts terecht overwogen dat het besluit van 23 juni 2020 bezwaarlijk is, maar dat de feiten ernstig zijn en de belangen bij het besluit groot, waardoor er geen sprake is van een situatie waarin de door [appellante] vermelde belangen onevenredig worden geschaad. Het betoog slaagt niet.

### **Slotoverwegingen**

14. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen tussenuitspraak en einduitspraak dienen te worden bevestigd, voor zover aangevallen.

15. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.



## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State: bevestigt de tussenuitspraak en einduitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen.

## Naschrift

1. Het is reeds bekend dat de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur in de meeste gevallen niet wordt toegepast ten aanzien van ondermijnende criminaliteit (zie B. van der Vorm, *Ernstig gevaar. Een juridisch-empirisch onderzoek naar aard, doel en toepassing van de Wet Bibob* (diss. Tilburg), Wolf Legal Publishers 2016). Toch worden uitbreidingen (en wijzigingen) van deze wet gerechtvaardigd wegens het belang van deze wet in de aanpak van ondermijnende misdaad (zie A. Tollenaar, 'Uitbreiding van de Wet Bibob: de verdere decentralisatie van de aanpak van ondermijnende criminaliteit', *Gst.* 2021/116, p. 678-682). Het interessante hiervan is dat a) het onduidelijk is wat ondermijnende criminaliteit precies is,<sup>2</sup> b) het verschil tussen georganiseerde en ondermijnende misdaad niet geheel duidelijk is, en c) de oorsprong van de Wet Bibob in ieder geval losstaat van de aandacht voor ondermijning. Wat hiervan verder ook moge zijn, de onderhavige casus bezit kenmerken van ondermijnende misdaad, nu de betrokkenen in verband kunnen worden gebracht met deelneming aan een criminele organisatie (r.o. 4.). Dit maakt deze zaak – naast de juridische aspecten ervan – ook interessant voor het thema 'ondermijning'.

2. De feiten in deze zaak zijn als volgt: de appellante is van oorsprong een zeevisgroothandel. Andere activiteiten zijn afvalverwerking en de productie van groen gas. Op 5 juli 2018 en 10 juli 2018 zijn door de appellante vergunningen aangevraagd voor het bouwen van een hal en het veranderen van de inrichting door de uitbreiding. Bij besluit van 23 juni 2020 heeft het college van gedeputeerde staten van Utrecht de vergunningaanvragen geweigerd en gelijktijdig zes vergunningen ingetrokken. De reden hiervan ligt in een advies van het Landelijk Bureau Bibob, waaruit blijkt dat een ernstig gevaar bestaat dat de vergunningen mede gebruikt zullen worden om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of strafbare feiten te plegen (r.o. 1). De strafbare feiten waarmee de appellante in relatie wordt gebracht zijn omvangrijk. Ten aanzien van de 'a-grond' gaat het om handelen in strijd met de Algemene wet inzake rijksbelastingen over de jaren 2010, 2015 en 2016, het handelen in strijd met de Meststoffenwet, het vervoer van digestaat zonder begeleidingsbrief, deelname aan een criminele organisatie en het plegen van valsheid in geschrifte, inclusief feitelijk leidinggeven aan deze verboden gedragingen. Het college van gedeputeerde staten heeft ook betrokken dat vennoot 2 (r.o. 4) als natuurlijk persoon wordt vervolgd voor deelname aan een criminele organisatie. Hetzelfde geldt ten aanzien van

de 'b-grond', deze zijn ook aanzienlijk qua omvang: handelen in strijd met de Algemene wet inzake rijksbelastingen, het handelen in strijd met de milieuwet- en regelgeving, het Arbeidstijdenbesluit vervoer en de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, het handelen in strijd met artikel 2.1 lid 1, aanhef en onder e, onder 2 Wabo en vergunningvoorschriften 8.2.2 en 8.26, het handelen in strijd met vergunningvoorschrift 4.2.7, het zich schuldig maken aan strafbare feiten in verband met afval, inclusief gevaarlijk afval en schade toebrengen aan het milieu door vennoot 1, het handelen in strijd met de Meststoffenwet, het vervoer van digestaat zonder begeleidingsbrief, deelname aan een criminele organisatie en het plegen van valsheid in geschrifte (inclusief feitelijk leiding geven aan deze verboden gedragingen door de leidinggevendenden) door de appellante en deelname aan een criminele organisatie door vennoot 2 (r.o. 4).

3. In hoger beroep betoogt de appellante onder andere dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college van gedeputeerde staten onzorgvuldig te werk is gegaan door op basis van een zelfstandige beoordeling van het straf dossier te concluderen dat sprake is van een ernstig gevaar van misbruik (r.o. 7). Het college van gedeputeerde staten is op een bepaald onderdeel verder gegaan dan het Landelijk Bureau Bibob. Het Landelijk Bureau Bibob heeft geen beoordeling gemaakt van een strafrechtelijke zaak door de omvang en complexiteit ervan, terwijl het college van gedeputeerde staten contact heeft opgenomen met de officier van justitie van het Functioneel Parket, die heeft aangegeven dat de ten laste gelegde feiten wettig en overtuigend te bewijzen zijn. Volgens de appellante heeft het college van gedeputeerde staten zijn standpunt uitsluitend gebaseerd op het standpunt van de officier van justitie. De Afdeling overweegt dat dit standpunt niet juist is, omdat het college van gedeputeerde staten zich mede heeft gebaseerd op onderdelen van het straf dossier die zijn opgenomen in het advies van het Landelijk Bureau Bibob (r.o. 7.4). Er is volgens de Afdeling een begin van bewijs geleverd voor het vermoeden dat de appellante in relatie tot de strafbare feiten in die strafzaak staat en het college van gedeputeerde staten heeft de strafbare feiten uit de processen-verbaal in aanvulling van het advies van het Landelijk Bureau Bibob kunnen betrekken bij het nemen van het besluit d.d. 23 juli 2020 (r.o. 7.4). Deze overweging past goed in het feit dat de bestuursorganen ook zelfstandig onderzoek mogen doen naar feiten en omstandigheden in het verband van de Wet Bibob.

4. Uit deze uitspraak wordt ook enige duidelijkheid gegeven over de rol van de oplegging van bestuurlijke boetes. De Afdeling overweegt dat een bestuurlijk boetebesluit niet onherroepelijk hoeft te zijn, voordat het bij de beoordeling kan worden betrokken. Wat dat betreft, is het opleggen van een bestuurlijke boete te vergelijken met een veroordeling voor een strafbaar feit. De Afdeling overweegt als volgt:

“Wanneer een boetebesluit in werking is getreden, moet het beboetbare feit oftewel de overtreding waarvoor de boete is opgelegd, als vaststaand worden aangenomen. Het bestuursorgaan dat de bestuurlijke boete oplegt,

<sup>2</sup> Zie o.m. W. Huisman, 'De aanpak van ondermijnende criminaliteit: oude wijn in nieuwe zakken?', *DD* 2017, p. 331-343.

heeft de overtreding immers bewezen geacht. Het LBB mag zich daar in het Bibob-advies op baseren en ook andere bestuursorganen mogen de opgelegde bestuurlijke boete als uitgangspunt nemen en daarop voortbouwen.” (r.o. 9.2)

Hoewel uit artikel 3 lid 8 Wet Bibob blijkt dat onder de term ‘strafbaar feit’ mede wordt verstaan een overtreding waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, is het wel de vraag hoe zwaar deze wegen in de vaststelling van de mate van het gevaar. Er zijn twee varianten: feiten en omstandigheden die erop wijzen dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten (veroordelingen) of feiten en omstandigheden die redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten (processen-verbaal). Hoe moet de oplegging van een bestuurlijke boete nu worden aangemerkt? Naar mijn mening is in dit verband een relatie te leggen met een (bestuurlijke) strafbeschikking (vgl. ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3587, JG 2019/37, m.nt. B. van der Vorm). Indien een (bestuurlijke) strafbeschikking wordt uitgevaardigd, heeft dit dezelfde gevolgen als wanneer het wordt opgelegd door een strafrechter. Vanuit dat perspectief is er dus veel voor te zeggen om de oplegging van een bestuurlijke boete (door een bestuursorgaan) aan te merken als feiten en omstandigheden die erop wijzen dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten. Dit is ook hoe de Afdeling de bestuurlijke boete in dit verband classificeert.

5. Tot slot kan nog enige aandacht worden besteed aan de (uitkomst van de) evenredigheidstoetsing. Volgens de appellante zijn de weigering en intrekking van de vergunningen onevenredig zwaar, omdat het college van gedeputeerde staten geen rekening heeft gehouden met de werknemers van de vennootschappen die van de appellante afhankelijk zijn en hun baan zullen verliezen (r.o. 13). De Afdeling gaat niet mee in het betoog van de appellante en overweegt dat het college van gedeputeerde staten het belang van het voorkomen van het faciliteren van strafbare feiten in dit geval zwaarder mocht laten wegen dan de gevolgen van het besluit voor de appellante. De gevolgen van het besluit zijn ingrijpend, maar ook de verwijten op grond waarvan het besluit wordt genomen zijn ernstig, aldus de Afdeling (r.o. 13.1). Er kan wat mij betreft een kanttekening worden geplaatst bij deze overweging. Deze evenredigheidstoetsing is niet in overeenstemming met het bepaalde in artikel 3 lid 5 Wet Bibob. Uit deze bepaling blijkt dat de weigering dan wel intrekking slechts plaatsvindt, indien deze evenredig is met de mate van het gevaar (‘a-grond’) en de ernst van de strafbare feiten (‘b-grond’). Nu de vergunningen zowel zijn geweigerd en ingetrokken op grond van de ‘a-grond’ als de ‘b-grond’, hadden twee evenredigheidstoetsingen moeten plaatsvinden: 1) de weigering en intrekking van de vergunningen dienen evenredig te zijn met de mate van het gevaar 2) de weigering en intrekking van de vergunningen dienen evenredig te zijn met de ernst van de strafbare feiten. Volgens de Afdeling heeft de rechtbank:

“terecht overwogen dat het college voldoende heeft gemotiveerd waarom hij de belangen die zijn gediend met het voorkomen van strafbare feiten en van het benutten van daaruit verkregen of te verkrijgen financiële voordelen zwaarder laat wegen dan de door [appellante] vermelde belangen. De rechtbank heeft voorts terecht overwogen dat het besluit van 23 juni 2020 bezwarend is, maar dat de feiten ernstig zijn en de belangen bij het besluit groot, waardoor er geen sprake is van een situatie waarin de door [appellante] vermelde belangen onevenredig worden geschaad.” (r.o. 13.2).

Nu moet direct worden toegegeven dat in deze overweging inderdaad wordt verwezen naar de ernstige feiten en hiermee zou een evenredigheidstoetsing ten aanzien van de ‘b-grond’ kunnen worden gevonden. De evenredigheidstoetsing ten aanzien van de ‘a-grond’ ontbreekt evenwel. Mijn commentaar kan voorkomen als *muggenziften*, maar dit is wel wat de wetgever voor ogen had met de evenredigheidstoetsing van artikel 3 lid 5 Wet Bibob (vgl. ABRvS 20 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1992, AB 2014/3, m.nt. B. van der Vorm). Dit gezegd hebbende, valt de uitkomst van de onderhavige evenredigheidstoetsing naar mijn mening wel te billijken.

B. van der Vorm

## Gst. 2022/59

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 25 augustus 2021, nr. 202004646/1/R3  
(Mr. B.P.M. van Ravels)  
m.nt. M.H.W. Bodelier<sup>1</sup>

(Art. 5.18 Wabo)

ABkort 2021/532  
Milieurecht Totaal 2021/7321  
ECLI:NL:RVS:2021:1892

### Zakelijke werking last onder dwangsom, bestuursdwang. (Schiedam)

*De Afdeling volgt de rechtbank hierin niet omdat, zoals het college op de zitting heeft erkend, het besluit van 21 juni 2017 niet bleek te zijn ingeschreven in het register als bedoeld in de Wkpb. De stelling van Vespa Vastgoed dat deze omstandigheid ertoe leidt dat het besluit van 21 juni 2017 geen zakelijke werking heeft jegens haar, deelt de Afdeling echter niet. De wetgever heeft die inschrijving niet als constitutief vereiste vormgegeven voor de gelding jegens rechtsopvolgers van een dwangsombesluit waarin met toepassing van artikel 5.18 van de Wabo is bepaald dat het mede geldt jegens rechtsopvolgers. (...)*  
Voor zover het betoog van Vespa Vastgoed ertoe strekt dat het

<sup>1</sup> Marijn Bodelier is advocaat bij Greenberg Traurig te Amsterdam.