PROVINCIE FLEVOLAND

Betreft: **Besluit op aanvraag Omgevingsvergunning milieubelastende activiteit (niet significante wijziging)**

Datum aanvraag:	10 oktober 2024
Aanvrager:	Broekhoff Vuurwerk International B.V.
Locatie:	Pioniersweg 60-62 en 90 te Dronten
DSO-nummer:	2024101001393

In dit besluit wordt nader gemotiveerd waarom wij hebben besloten om de aangevraagde omgevingsvergunning te verlenen. Tevens worden er met dit besluit nadere voorschriften aan uw vergunningen verbonden. Het besluit is als volgt opgebouwd:

A-Besluit omgevingsvergunning
B-Procedurele aspecten
C-Inhoudelijke beoordeling Milieu
D-Inhoudelijke beoordeling Wet Bibob

In onderdeel A.7 staat op welke wijze desgewenst bezwaar kan worden gemaakt tegen ons besluit.

Een kennisgeving van dit besluit zal worden gepubliceerd op de website www.officielebekendmakingen.nl.

OMGEVINGSVERGUNNING

A BESLUIT

1 AANVRAAG

Broekhoff Vuurwerk International B.V. (Broekhoff) is actief in de import en verkoop van (consumenten)vuurwerk. De aanvraag heeft betrekking op de milieubelastende activiteiten (mba):

- 'het opslaan, herverpakken en bewerken van vuurwerk of pyrotechnische artikelen voor theatergebruik' (artikel 3.30 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)) en
- 'het exploiteren van een Seveso-inrichting' (artikel 3.50 Bal).

Concreet gaat het om het wijzigen van de bestaande mba's als bedoeld in artikel 3.30 en 3.50 van het Bal door het wijzigen van (vuurwerk)bewaarplaats M8 ter plaatse van Pioniersweg 90 te Dronten naar een vuurwerkbufferbewaarplaats met een opslagcapaciteit van maximaal 3.500 kg. De huidige vergunde bufferbewaarplaats aan de Pioniersweg 60-62 te Dronten komt daarmee te vervallen.

Daarnaast vraagt Broekhoff de 10% regeling aan die voorheen van kracht was onder het Vuurwerkbesluit, onder B. Voorschriften, Paragraaf 1, sub 1.2. Dit houdt in dat bij opslag boven 200 kg vuurwerk, 10 kg F1 vuurwerk gelijkgesteld mocht worden met 1 kg F2 vuurwerk. Wij begrijpen dit verzoek als een verzoek tot het treffen van maatwerkvoorschriften zoals bedoeld in artikel 2.13 van het Bal.

2 AANVRAAGDOCUMENTEN

De aanvraag met DSO-nummer 2024101001393 bestaat uit de volgende documenten:

- Aanvraagformulier DSO;
- Inspectie UPD, kenmerk 91777-0-bso-01, d.d. 10 september 2024;
- Niet Technische Samenvatting bij aanvraag omgevingsvergunning, zonder kenmerk, d.d. 9 oktober 2024;
- Nota van aanvulling, kenmerk 1777/5987, d.d.24 mei 2024;
- Akkoord UPD KIWA, zonder kenmerk, zonder datum;
- Schriftelijke reactie op verzoek om aanvullende gegevens, zonder kenmerk, d.d.19 december 2024.

3 LOCATIEBESCHRIJVING

Ter plaatse van Pioniersweg 60-62 te Dronten beschikt Broekhoff over een bufferbewaarplaats voor vuurwerk. Ter plaatse van Pioniersweg 90 te Dronten beschikt Broekhoff over 38 bewaarplaatsen voor vuurwerk met elk een opslagcapaciteit van 50.000 kg. In een bewaarplaats wordt verpakt consumentenvuurwerk opgeslagen; in een bufferbewaarplaats wordt onverpakt consumentenvuurwerk opgeslagen. Op de locatie Pioniersweg 90 vinden de volgende milieubelastende activiteiten plaats:

- Bal §3.2.1 Stookinstallatie;
- Bal §3.2.8 Opslagtank voor vloeistoffen en tankcontainer of verpakking die wordt gebruikt als opslagtank voor vloeistoffen;
- Bal §3.2.10 Opslaan, herverpakken en bewerken van vuurwerk of pyrotechnische artikelen voor theatergebruik
- Bal §3.3.1 Seveso-inrichting;
- Bal §3.8.6 Opslag- en transportbedrijf, groothandel en containerterminal.

Voor deze activiteiten zijn al vergunningen verleend.

4 VOORNEMEN EN ZIENSWIJZEN

Wij hebben op 30 juni 2026, verzonden 1 juli 2026 eerst een **voornemen van ons besluit** kenbaar gemaakt aan Broekhoff en daarbij de gelegenheid gegeven om binnen vier weken na verzending mondeling of schriftelijk een zienswijze in te dienen. Daarbij hebben wij aangegeven bereid te om aan Broekhoff tijdens een bestuurlijk gesprek een toelichting te geven op het voornemen.

Op 21 juli 2026 heeft Broekhoff verzocht om verlenging van de zienswijzentermijn. Wij hebben op 28 juli 2026 besloten dit verzoek in te willigen. Hierover hebben wij Broekhoff bij brief van 28 juli 2026, dezelfde datum verzonden per mail, geinformeerd. De termijn voor het indienen van een zienswijze is verlengd tot en met 11 augustus 2026.

Op 11 augustus 2026 heeft M.C. Broekhoff namens Broekhoff per post en per e-mail een schriftelijke zienswijze ingediend. Op 20 augustus 2026 heeft een bestuurlijk gesprek plaatsgevonden. Het verslag van dit gesprek is bij brief van 7 september 2026 verzonden aan Broekhoff.

Reactie op de zienswijze
Wij bespreken onze reactie op de bovengenoemde zienswijze in een afzonderlijke bijlage, die is bijgevoegd bij dit besluit **(Bijlage 1)**. Dat doen wij vanwege de geheimhouding die op grond van artikel 28 lid 1 van de Wet Bibob op Bibob-informatie rust. In de zienswijze wordt inhoudelijk ingegaan op specifieke feiten uit het Bibob-advies. Om die reden wordt aan Bijlage 1 specifiek geheimhouding toegekend. Voor de goede orde: Bijlage 1 zal niet aan derden worden verstrekt, behoudens eventueel aan de in artikel 28 lid 2 van de Wet Bibob opgesomde personen en instanties die van de geheimhouding zijn uitgezonderd.

Conclusie zienswijze
Naar aanleiding van de zienswijze is er kritisch gekeken naar de onderbouwing en voorschriften, maar zien wij geen aanleiding om af te zien van het voornemen.

5 BESLUIT

Wij besluiten:

I. De aangevraagde wijziging van de omgevingsvergunning d.d. 10 oktober 2024 met DSO-nummer 2024101001393 **te verlenen voor de tijdelijke duur van twee jaar**, gerekend vanaf de datum van inwerkingtreding van het definitieve besluit, zoals bedoeld artikel 16.79 lid 1 onder a van de Ow voor;
   a. het in gebruik nemen van de opslaglocatie M8 bij Broekhoff, aan de Pioniersweg 90, 8251 KR te Dronten, als vuurwerk bufferbewaarplaats tot een maximale opslag van 3.500kg onverpakt vuurwerk.
   b. het vervallen van het gebruik van de bufferbewaarplaats aan de Pioniersweg 60-62 te Dronten.

II. Het verzoek om 10 kg F1 vuurwerk gelijk te stellen aan 1 kg F2 vuurwerk te weigeren;

III. Ambtshalve de onbepaalde looptijd van de reeds verleende omgevingsvergunningen (zoals omschreven in onderdeel B.1 van dit besluit), uitsluitend voor zover deze vergunningen betrekking hebben op activiteiten verband houdend met vuurwerk, te wijzigen door te bepalen dat de **geldigheidsduur van deze omgevingsvergunningen twee jaar bedraagt** (met een verlengingsmogelijkheid voor de onder de hierna onder IV onder d genoemde duur), gerekend vanaf de datum van inwerkingtreding van dit besluit, zoals bedoeld artikel 16.79 lid 1 onder a van de Ow;

IV. Aan de omgevingsvergunningen als bedoeld onder I en III de volgende voorschriften te verbinden:
   a. Gedurende de onder I en III bepaalde geldigheidsduur van de omgevingsvergunningen mag Broekhoff [redacted] Broekhoff kan aan dit voorschrift voldoen door aantoonbaar maatregelen te treffen.

b. Als vóór het verstrijken van de onder I en III bepaalde geldigheidsduur van de omgevingsvergunningen [redacted] kunnen wij onmiddellijk de omgevingsvergunningen intrekken.
c. Uiterlijk een half jaar vóór het verstrijken van de onder I en III bepaalde geldigheidsduur dient u medewerking te verlenen aan [redacted] Indien dat laatste niet het geval is, zijn wij in principe bereid de onder I en III genoemde tijdelijke geldigheidsduur van de verleende omgevingsvergunningen ambtshalve te wijzigen in een geldigheidsduur voor onbepaalde duur. Blijkt wel van [redacted], dan kunnen wij de omgevingsvergunningen onder I en III (permanent) intrekken.
d. Zolang [redacted] als bedoeld onder voorschrift IVc nog gaande is wordt, voor zover deze verstrijkt, de onder I en III bepaalde geldigheidsduur van de omgevingsvergunningen geacht door te lopen tot het moment van inwerkingtreding van het besluit dat door ons wordt genomen op grond van [redacted];
e. Bij het niet voldoen aan de onder IVa tot en met IVc genoemde voorschriften kunnen wij de omgevingsvergunningen onmiddellijk intrekken vóór het verstrijken van de onder I en III genoemde geldigheidstermijn, dan wel de verlengde geldigheidstermijn als genoemd onder voorschrift IVd.

6 GEHEIMHOUDING

Op deze plaats wijzen wij op de wettelijke geheimhoudingsplicht in artikel 28 van de Wet Bibob die voor eenieder geldt. Wij benadrukken dat Broekhoff en haar vennoten verplicht zijn tot geheimhouding van alle informatie die hen is en wordt verstrekt uit en op basis van de Wet Bibob (artikel 7a lid 6 juncto artikel 28 lid 1 en 2 van de Wet Bibob). Concreet betekent dit dat u de informatie uit het eigen onderzoek door de provincie en de informatie uit het onderzoek door het LBB, met name voor zover het informatie over derden betreft, niet met externen mag delen. Het schenden van de geheimhoudingsplicht is strafbaar.

7 BEZWAAR

Tegen dit besluit kunt u op grond van artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht binnen zes weken na datum van verzending schriftelijk bij ons bezwaar maken. Uw bezwaarschrift dient ondertekend te zijn en voorzien van uw naam en adres, de datum, een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht en de gronden van het bezwaar. U dient het bezwaar in op onze website https://www.flevoland.nl/loket/loketoverview/bezwaar-tegen-beslissing-provincie-6365

Verzoek om voorlopige voorziening
Wanneer u van mening bent dat, in afwachting van de behandeling van uw bezwaarschrift, een voorlopige voorziening moet worden getroffen, kunt u een verzoek daartoe indienen bij de voorzieningenrechter. Het adres is Rechtbank Midden-Nederland, Afdeling Bestuursrecht, voorlopige voorzieningen, Postbus 16005, 3500 DA Utrecht. Uw verzoek om voorlopige voorziening wordt pas in behandeling genomen wanneer u griffierecht heeft betaald. De rechtbank laat u weten hoe hoog het griffierecht is en op welke wijze u dit kunt overmaken.

Overslaan van de bezwaarschriftenprocedure
Op grond van artikel 7:1a van de Algemene wet bestuursrecht kunt u in uw bezwaarschrift aangeven dat u de bezwaarschriftenprocedure wilt overslaan en rechtstreeks in beroep wilt gaan bij de bestuursrechter. Wij stemmen alleen in met het verzoek om de bezwaarschriftenprocedure over te slaan, wanneer de zaak daarvoor geschikt is. Wanneer dit het geval is, zenden wij het bezwaarschrift door aan de bevoegde rechter.

Proceskostenvergoeding
Tot slot wijzen wij u er nog op dat u op grond van artikel 7:15, tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht bij ons – voordat wij een besluit hebben genomen op uw bezwaarschrift – een verzoek kunt indienen om de kosten die u redelijkerwijs in verband met de behandeling van uw bezwaarschrift moet maken, te vergoeden. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om kosten van rechtsbijstand, kosten van een getuige/deskundige; reis- en verblijfkosten, kosten van uittreksels uit openbare registers, telefoongesprekken. Bij het indienen van zo'n verzoek moet u het bedrag van de vergoeding aangeven en stukken overleggen waaruit blijkt dat u deze kosten daadwerkelijk heeft gemaakt. Bij het besluit dat wij op het bezwaarschrift nemen, wordt tegelijkertijd een besluit genomen op een ingediend verzoek om vergoeding van de kosten.

8 ONDERTEKENING EN VERZENDING

Aldus besloten in de vergadering van Gedeputeerde Staten van 29 september 2026,

de secretaris, [redacted] de voorzitter, [redacted]

Afschriften
Van dit besluit (m.u.v. Bibob-informatie) sturen wij een afschrift aan:
- Adviseur [redacted] van KMC
- Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied.
- Gemeente Dronten
- Veiligheidsregio Flevoland
- Inspectie Leefomgeving en Transport

B PROCEDURELE ASPECTEN

1 VERLEENDE VERGUNNINGEN

Bij besluit van 21 december 2004, kenmerk MB/04.041402/L, hebben wij aan Broekhoff een de gehele inrichting omvattende revisievergunning ingevolge de Wet milieubeheer (Wm) verleend.

Bij een besluit van 30 mei 2005, MB/05.050689/N, hebben wij aan Broekhoff een veranderingsvergunning verleend ingevolge de Wm.

Bij een besluit van 12 september 2023, kenmerk 12046381, hebben wij aan Broekhoff een milieuneutrale vergunning verleend ingevolgde de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) voor het in gebruik kunnen nemen van de in de inrichting gelegen bunkers naar een tweeledige opslagfunctie.

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet (Ow) in werking getreden. Onder de Ow geldt de vergunningplicht niet meer voor een 'inrichting' maar voor een 'milieubelastende activiteit'. De gevolgen van deze verandering voor bovengenoemde vergunningen worden hieronder in onderdeel B.2 beschreven.

De voorschriften van de onderliggende (milieu)vergunningen zijn, voor zover zij betrekking hebben op de aangevraagde mba's en met inachtneming van het betreffende overgangsrecht als vermeld in onderdeel B.2, van overeenkomstige toepassing op de aangevraagde verandering, tenzij de aard en de strekking van het voorschrift en/of de aard van de verandering zich daartegen verzetten.

2 OVERGANGSRECHT

Een vergunning die vóór de inwerkingstreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is verleend op grond van de Wm, is op grond van het overgangsrecht van de Wabo gelijkgesteld met een vergunning als bedoeld in de Wabo. Een vergunning op grond van de Wabo voor een activiteit waarop een verbodsbepaling van toepassing is als bedoeld in paragraaf 5.1.1 van de Ow (vergunningplicht) en die onherroepelijk is, geldt op grond van artikel 4.13, eerste lid van de Invoeringswet Ow als een omgevingsvergunning voor die activiteit. Op grond van artikel 4.13, tweede lid van de Invoeringswet Ow blijven ook de voorschriften gelden.
Dit betekent dat alle besluiten zoals in onderdeel B.1 "Verleende vergunningen" zijn genoemd, als omgevingsvergunningen ingevolge de Ow gelden. Ook de voorschriften, voor zover deze niet zijn opgegaan in algemeen geldende regelgeving, blijven gelden.

De regels over geluid, geur, trillingen, bodem, energiebesparing en zwerfafval in de bruidsschat voor het omgevingsplan in afdeling 22.3 van het Invoeringsbesluit Ow zijn op grond van artikel 22.1 van dat besluit niet van toepassing op een milieubelastende activiteit die als vergunningplichtig is aangewezen in hoofdstuk 3 van het Bal, voor zover voorschriften zijn verbonden aan:

a. een voor de inwerkingtreding van de Ow onherroepelijke omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit;
b. een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit die is aangevraagd voor de inwerkingtreding van de Ow en na de inwerkingtreding van die wet onherroepelijk wordt.

Dit betekent dat de voorschriften, die zijn verbonden aan de besluiten zoals dat in onderdeel B.1 "Verleende Vergunningen" is genoemd, blijven gelden tot het moment dat de vergunninghouder een aanvraag doet voor het verrichten van een mba, die wijziging brengt in de gevolgen voor geluid, geur en trillingen, emissies naar de bodem, energiebesparing en zwerfafval. Op dat moment zullen deze gevolgen aan het gemeentelijke Omgevingsplan worden getoetst.

De volgende regels over milieubelastende activiteiten gelden op grond van artikel 8.1.7, eerste lid van het Invoeringsbesluit Ow als voorschriften verbonden aan een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit als bedoeld in afdeling 3.3 van het Besluit activiteiten leefomgeving:

a. regels over de voedingsmiddelenindustrie, bedoeld in paragraaf 4.28;
b. regels over het kleinschalig tanken, bedoeld in paragraaf 4.39;

c. regels over het grootschalig tanken, bedoeld in paragraaf 4.40; en
d. regels over het vullen van gasflessen met propaan of butaan, bedoeld in paragraaf 4.101.
De artikelen 4.403, 4.492, 4.503 en 4.1026 van het Besluit activiteiten leefomgeving zijn in die gevallen niet van toepassing.

3 BEVOEGD GEZAG

Gelet op het bepaalde in artikel 5.10, eerste lid, onder c van de Ow juncto artikel 4.6, eerste lid, onder c en tweede lid, van het Omgevingsbesluit (verder Ob), zijn wij het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor de aangevraagde milieubelastende activiteit(en).

4 VOLLEDIGHEID VAN DE AANVRAAG EN OPSCHORTING BESLISTERMIJN

Wij hebben de aanvraag getoetst aan de algemene indieningsvereisten van § 7.2.1 van de Omgevingsregeling en artikel 4:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), en de specifieke indieningsvereisten, zoals deze zijn opgenomen in § 7.2.3 van de Omgevingsregeling.

In verband met het ontbreken van een aantal gegevens hebben wij de aanvrager op 3 december 2024, op grond van artikel 4:5, eerste lid van de Awb, in de gelegenheid gesteld om de aanvraag binnen een termijn van vier weken aan te vullen. Wij hebben aanvullende gegevens ontvangen op 19 december 2024. De beslistermijn is hierdoor opgeschort met negentien dagen.
Na ontvangst van de aanvullende gegevens hebben wij de aanvraag weer getoetst op volledigheid. Wij zijn van oordeel dat de aanvraag voldoende informatie bevat voor een goede beoordeling van de gevolgen van de activiteit op de fysieke leefomgeving. De aanvraag is dan ook in behandeling genomen.

5 PARTICIPATIE

In artikel 7.4 Omgevingsregeling is de verplichting opgenomen, dat bij de aanvraag wordt aangegeven of burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken en zo ja hoe zij zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.

De aanvrager heeft aangegeven, dat er geen participatie heeft plaatsgevonden, omdat de wijzigingen als insignificant zijn beoordeeld en geen veranderingen buiten de hekwerken van Broekhoff zullen worden uitgevoerd en waarneembaar zijn na het afronden van de activiteiten.

6 VOORBEREIDINGSPROCEDURE, ZIENSWIJZEN EN VERLENGING BESLISTERMIJN

Dit besluit is voorbereid met de reguliere voorbereidingsprocedure als bedoeld in art. 16.62, eerste lid van de Omgevingswet juncto art. 10.24, vierde lid van het Omgevingsbesluit, omdat de wijziging van de omgevingsvergunning naar ons oordeel geen significante nadelige gevolgen heeft voor de gezondheid of het milieu. De beoordeling van de nadelige gevolgen voor de gezondheid of het milieu is opgenomen in onderdeel C.

Wij hebben overeenkomstig het gestelde in artikel 16.64, tweede lid van de Ow, de beslistermijn met zes weken verlengd.

7 ADVISEURS

In de Ow en het Omgevingsbesluit (Ob) worden bestuursorganen vanwege hun specifieke deskundigheid of betrokkenheid aangewezen als adviseur bij de besluitvorming over omgevingsvergunningen en maatwerkbesluiten.

Gelet op het bepaalde in artikel 16.15 van de Ow juncto artikel 4.20 van het Ob, hebben wij de aanvraag om advies gezonden aan het college van de burgemeester en wethouders van gemeente Dronten.

Gelet op het bepaalde in artikel 16.15 van de Ow juncto artikel 4.33 van het Ob, hebben wij de aanvraag om advies gezonden aan het bestuur van Veiligheidsregio Flevoland.

Gelet op het bepaalde in artikel 16.15 van de Ow juncto artikel 4.34 van het Ob, hebben wij de aanvraag om advies gezonden aan de inspecteur-generaal Leefomgeving en Transport.

Uitgebrachte adviezen
Er is door gemeente Dronten, ILT en Veiligheidsregio Flevoland geen advies uitgebracht.

8 MILIEUEFFECTRAPPORTAGE

Wij hebben de beoogde wijzigingen getoetst aan bijlage V van het Ob, om te beoordelen of sprake is van een m.e.r.-beoordelingsplicht of een m.e.r.-plicht. De aangevraagde activiteit is niet opgenomen onder kolom 1 of elders in de bijlage. Op basis van deze beoordeling concluderen wij dat er geen sprake is van een m.e.r.-plichtige of m.e.r.-beoordelingsplichtige situatie.

9 BIBOB-ONDERZOEK

9.1 Bibob-beleid

Volgens artikel 2, eerste lid, van de Beleidsregel Wet Bibob Flevoland 2012 (*Bibob-beleid*) is deze van toepassing op een vergunningaanvraag op grond van artikel 2.1, eerste lid, onderdelen e en i van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (thans artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onderdeel b, van de Ow). In artikel 2, zevende lid, van het Bibob-beleid is bepaald dat een screening steeds plaatsvindt bij een aanvraag van een vergunning, als bedoeld in het eerste lid, indien de aanvrager deel uitmaakt van de – voor zover relevant – vuurwerkbranche.

Onder de in laatstgenoemde bepaling genoemde screening wordt op grond van artikel 1, onderdeel i, van het Bibob-beleid verstaan: "*onderzoek door de provincie in het kader van de wet naar de integriteit van betrokkenen*", oftewel eigen Bibob-onderzoek.

In artikel 5, eerste lid, van het Bibob-beleid is bepaald dat, indien gedeputeerde staten op basis van een screening het vermoeden hebben dat betrokkene zich bevindt in dusdanige omstandigheden, dat op basis van de aanwezige informatie geen duidelijke conclusie kan worden getrokken, zij het LBB kunnen verzoeken om een advies als bedoeld in artikel 9, van de Wet Bibob.[1]

9.2 Aanleiding

De aanvraag omgevingsvergunning van Broekhoff dateert van 10 oktober 2024 en heeft, zoals gezegd, betrekking op de wijziging van de bestaande omgevingsvergunningen voor het opslaan van meer dan 10.000 kg consumentenvuurwerk. Zie voor een uitgebreidere toelichting op deze aangevraagde wijziging in onderdeel A.1 van dit besluit.

Op grond van het Bibob-beleid (artikel 2, zevende lid) wordt altijd een (eigen) Bibob-onderzoek gedaan indien de aanvrager deel uitmaakt van de vuurwerkbranche. Reeds daarom zijn wij een Bibob-onderzoek gestart.

Voor het doen van Bibob-onderzoek was ook een tweede aanleiding. [redacted]

[1] Artikel 9 van de Wet Bibob bepaalt dat het LBB tot taak heeft aan bestuursorganen, voorzover deze bij of krachtens de wet de bevoegdheid hebben gekregen het LBB daartoe te verzoeken, op verzoek advies uit te brengen over de mate van gevaar, bedoeld in artikel 3, eerste lid, of over de feiten en omstandigheden, bedoeld in artikel 3, zesde lid.

[redacted]

[redacted] Ook in [redacted] hebben wij aanleiding gezien om (eigen) Bibob-onderzoek te doen.

9.3 Eigen Bibob-onderzoek

Ten behoeve van ons eigen Bibob-onderzoek hebben wij aan Broekhoff op 10 januari 2025 een verzoek gestuurd tot het invullen van het Bibob-vragenformulier.

[redacted]

[redacted] heeft Broekhoff aan dit verzoek op 23 mei 2025 (volledig) voldaan door het ingevulde Bibob-vragenformulier met bijlagen in te dienen.

Naast de bestudering van het Bibob-vragenformulier, zoals ingevuld en ingediend door Broekhoff, hebben wij in verband met ons eigen Bibob-onderzoek open bronnenonderzoek verricht en tevens de gesloten bronnen geraadpleegd, die in verband met het eigen onderzoek beschikbaar zijn. Ook is toezichts- en handhavingsinformatie opgevraagd bij de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (hierna: *NZKG*). Hieruit zijn meerdere bevindingen naar voren gekomen, waarover hierna in onderdeel D.4.4.1.b meer.

---

[3] Zie ook MvT; Kamerstukken II 1999–2000, 26 883, nr. 3, p. 74.

9.4 Bibob-advies van het LBB

Vanwege zowel het langdurige proces als de wijze van [redacted] invullen van het Bibob-vragenformulier en het [redacted] aanvullen van gevraagde stukken door Broekhoff, de uitkomsten van het open- en gesloten bronnenonderzoek en [redacted] zagen wij aanleiding om het LBB om advies te vragen. Zulks, om het mogelijke integriteitsrisico beter in beeld te krijgen.

Op 8 juli 2025 hebben wij besloten om bij het LBB een adviesaanvraag in te dienen, als bedoeld in artikel 9 van de Wet Bibob. Deze adviesvraag is op 1 september 2025 bij het LBB ingediend. Broekhoff heeft van deze adviesaanvraag dezelfde dag een notificatie ontvangen, zoals voorgeschreven op grond van artikel 32 van de Wet Bibob.

Het LBB heeft op 13 januari 2026, onder kenmerk 2025-Bibob-0144, een Bibob-advies aan ons uitgebracht. Dit Bibob-advies is, samen met de daarbij behorende bijlagen, als **Bijlage** aan dit voornemen gehecht en maakt hiervan integraal onderdeel uit. Op de bevindingen van het LBB in het Bibob-advies gaan wij hierna nader in.

Op deze plaats volstaan wij met op te merken dat het LBB in het Bibob-advies heeft geconcludeerd dat er ernstig gevaar bestaat dat de aangevraagde wijziging van de omgevingsvergunningen mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen, als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel b, van de Wet Bibob (de zogenoemde 'b-grond'). Het LBB ziet geen gevaar dat de aanvraag mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen voordelen te benutten, in de zin van artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van de Wet Bibob (de 'a-grond').

In onderdeel D gaan wij inhoudelijk in op dit onderwerp.

C INHOUDELIJKE BEOORDELING MILIEU

1 WETTELIJK KADER

1.1 Algemene milieuregels, vergunningplicht en maatwerk

Voor milieubelastende activiteiten gelden de inhoudelijke milieuregels van het Bal, het gemeentelijk Omgevingsplan en de provinciale Omgevingsverordening.
In aanvulling op de algemene milieuregels geldt er een vergunningplicht voor een aantal mba's, die in hoofdstuk 3 van het Bal zijn aangewezen, zoals de aangevraagde mba's. Voor specifieke mba's gelden ook algemene regels. De algemene regels die gelden voor de mba 'opslaan, herverpakken en bewerken van vuurwerk of pyrotechnische artikelen voor theatergebruik' zijn opgenomen in paragraaf 4.102 van het Bal. De aangevraagde vergunning betreft tevens het exploiteren van een Seveso-inrichting. Voor die activiteit gelden ook de algemene regels die zijn opgenomen in paragraaf 3.3.1 van het Bal.

Bovendien geldt voor deze activiteiten de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 van het Bal respectievelijk de specifieke zorgplichten in het gemeentelijk Omgevingsplan en de provinciale Omgevingsverordening.

Maatwerkvoorschriften
Om rekening te kunnen houden met de specifieke omstandigheden van mba's bestaat er voor het bevoegd gezag de mogelijkheid om in bepaalde gevallen op grond van artikel 2.13, eerste lid, van het Bal zogenaamde maatwerkvoorschriften vast te stellen, waarmee van de algemene milieuregels kan worden afgeweken of deze kunnen worden aangevuld. Maatwerkvoorschriften kunnen ambtshalve of op verzoek door het bevoegd gezag worden vastgesteld. Het bevoegd gezag mag geen maatwerkvoorschrift

stellen als het over dat onderwerp een vergunningvoorschrift kan opstellen. Dit volgt uit artikel 2.13, lid 4, van het Bal.

Op het stellen van maatwerkvoorschriften zijn op grond van artikel 2.13, vijfde lid, Bal de beoordelingsregels voor een aanvraag om omgevingsvergunning uit § 8.5.1 van het Bkl, de bepalingen over vergunningvoorschriften in § 8.5.2 van het Bkl en afdeling 8.3 van het Ob van overeenkomstige toepassing.

1.2 Beoordelingsregels voor aanvragen om omgevingsvergunning

Een aanvraag om omgevingsvergunning voor een of meer milieubelastende activiteiten wordt op grond van artikel 5.18, eerste lid, van de Ow, beoordeeld aan de hand van § 8.5.1.1 Algemene beoordelingsregels en § 8.5.1.2 Specifieke beoordelingsregels van het Bkl.

De algemene beoordelingsregels lichten wij hier toe. De specifieke beoordelingsregels op het gebied van externe veiligheid, vuurwerk en pyrotechnische artikelen voor theatergebruik, Seveso-inrichtingen, luchtkwaliteit, geluid, geur en indirecte lozingen hebben wij voor zover toepasselijk en relevant in onze overwegingen per milieuthema in onderdeel C.2 betrokken.

1.2.1 Algemene beoordelingsregels § 8.5.1.1 Bkl

artikel 8.9 Bkl

1. Een omgevingsvergunning wordt alleen verleend als:
   - milieuverontreiniging geïntegreerd wordt voorkomen of beperkt, waartoe alle passende preventieve maatregelen worden getroffen, en geen significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt;
   - emissies in de lucht, het water en de bodem en het ontstaan van afval worden voorkomen of beperkt;
   - voor de activiteit de beste beschikbare technieken worden toegepast;
   - energie doelmatig wordt gebruikt;
   - de nodige maatregelen worden getroffen om ongevallen te voorkomen en de gevolgen ervan te beperken en
   - bij de definitieve beëindiging van de activiteit de nodige maatregelen worden getroffen om milieuverontreiniging te voorkomen of te beperken.
2. Bij de beoordeling van de aanvraag wordt rekening gehouden met het Circulaire Materialen Plan (CMP) en/of de voorkeursvolgorde voor de nuttige toepassing of verwijdering van afvalstoffen en afvalwater.

3. Bij de beoordeling of sprake is van significante milieuverontreiniging wordt in ieder geval rekening gehouden met het omgevingsplan, omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening.

De beoordelingsregels zijn gelet op artikel 5.26, eerste lid, van de Ow, gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en het beschermen van het milieu. De omgevingsvergunning kan worden verleend als aan de beoordelingsregels wordt voldaan. Hieronder lichten wij dit nader toe, waarbij wij ons hebben beperkt tot die onderdelen van het beoordelingskader die ook daadwerkelijk op onze beslissing van invloed (kunnen) zijn geweest.

2 RELEVANTE MILIEUTHEMA`S EN ACTIVITEITEN

2.1 Omgevingsveiligheid

2.1.1 Wettelijk kader

Algemene beoordelingsregels § 8.5.1.1 van het Bkl
Een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een mba wordt op grond van de algemene beoordelingsregels alleen verleend als:

- de voor de activiteit in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast;
- de nodige maatregelen worden getroffen om ongevallen te voorkomen en de gevolgen van ongevallen te beperken en
- geen sprake is van significante milieuverontreiniging, waarbij wij onder meer rekening houden met het Omgevingsplan.

De risicodragende activiteiten uit oogpunt van omgevingsveiligheid zijn in bijlage VII van het Bkl aangewezen. Beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties zijn in bijlage VI van het Bkl aangewezen.

Aandachtsgebieden
Het groepsrisico in aandachtsgebieden voor brand, explosie en gifwolk rond mba is een maatstaf voor de beoordeling van de vraag welke omvang van een mogelijk incident, gegeven de kans daarop, maatschappelijk aanvaardbaar is. Het groepsrisico geeft de kans aan dat in een keer een groep van 10 of meer personen, die zich in de omgeving van de milieubelastende activiteit bevindt, overlijdt vanwege een ongeval met gevaarlijke stoffen. Het groepsrisico moet worden verantwoord.

"Voor deze aandachtsgebieden gelden op grond van artikel 5.12 van het Bkl verschillende afstanden tot de milieubelastende activiteit. Omdat het exploiteren van een Seveso-inrichting is aangewezen in bijlage VII, onder e, waarop artikel 8.12, eerste lid van het Bkl verwijst, is artikel 5.12 hier van toepassing. Voor brandaandachtsgebieden geldt een warmtestralingscontour van 10 kW/m²"
Op grond van artikel 8.9, eerste lid, aanhef en onder g juncto artikel 8.10a, eerste lid, onder c Bkl moet bij de beoordeling of er voldoende maatregelen zijn genomen om ongevallen te voorkomen en de gevolgen van ongevallen te beperken in ieder geval rekening worden gehouden met het groepsrisico veroorzaakt door de mba voor beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties binnen een brandaandachtsgebied, een explosieaandachtsgebied en/of een gifwolkaandachtsgebied.

Algemene milieuregels van het gemeentelijke omgevingsplan
Als in het gemeentelijke omgevingsplan bepalingen zijn opgenomen die van invloed (kunnen) zijn op het plaatsgebonden risico en het groepsrisico, wordt bij de beoordeling van de aanvraag om omgevingsvergunning op grond van artikel 8.9, derde lid, van het Bkl rekening gehouden met het gemeentelijke omgevingsplan.

2.1.2 Beoordeling van de aanvraag

Explosieaandachtsgebied en afstanden volgens het Bkl Bijlage VIII
Onder het Vwb golden veiligheidsafstanden voor de opslag van onverpakt consumentenvuurwerk in een bufferbewaarplaats. Met de omzetting naar de Ow is genoemde afstand niet teruggekomen voor locaties waar meer dan 10.000 kg vuurwerk (F1, F2 en F3) wordt opgeslagen. Weliswaar wordt in artikel 4.1042 (Bal) gesproken van afstanden, maar alleen voor locaties tot 10.000 kg.

Uit artikel 8.14 van het Bkl volgt dat een omgevingsvergunning alleen kan worden verleend als geen beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties zijn toegelaten binnen een explosieaandachtsgebied vuurwerk. Uit artikel 5.23 Bkl juncto

Bijlage VIII volgt dat de afstanden die gelden voor het explosieaandachtsgebied in het kader van deze aanvraag (tot 3.500 kg) ten opzichte van de deuropening van de opslaglocatie het volgende zijn:
- 42 meter voorwaarts;
- 31 meter zijwaarts;
- 8 meter achterwaarts.

Binnen deze aftanden liggen de aandachtsgebieden grotendeels binnen de eigen locatie. De voorwaartse contour ligt daarnaast gedeeltelijk over het water. Binnen de aandachtsgebieden worden geen beperkt kwetsbare, kwetsbare of zeer kwetsbare gebouwen en geen beperkt kwetsbare of kwetsbare locaties mogelijk gemaakt. Voor zover zich binnen deze afstanden andere gebouwen bevinden met een functionele binding met de vuurwerkactiviteit, zoals de opslagbunkers voor vuurwerk, vallen deze onder de uitzondering van artikel 8.14, derde lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

De aanvraag voldoet aan voornoemde uitgangspunten.

Verzoek om maatwerkvoorschriften
Broekhoff heeft verzocht om, in afwijking van de algemene milieuregels van het Besluit activiteiten leefomgeving, maatwerkvoorschriften te stellen waarmee 10 kg F1-vuurwerk gelijk wordt gesteld aan 1 kg F2-vuurwerk. Daarmee wordt beoogd om in situaties meer dan 50,000 kg vuurwerk op te slaan in een bewaarplaats. Uit artikel 4.1035, lid 2, sub a van het Bal volgt echter dat op een locatie waar meer dan 10,000 kg vuurwerk wordt opgeslagen, in een bewaarplaats niet meer dan 50,000 kg F1, F2 of F3 vuurwerk mag worden opgeslagen.

Ten aanzien van dit aspect golden de voorschriften uit het Vwb tot en met 1 januari 2024. Deze waren opgenomen in bijlage I, onder B. Ten aanzien van dit aspect was voorschrift 1.2 uit bijlage I onder b relevant. Hierin was opgenomen dat, samengevat, bij de aanwezigheid van meer dan 200 kg fop- en schertsvuurwerk, 10 kg fop- en schertsvuurwerk gelijkgesteld kon worden aan 1 kg consumentenvuurwerk. Deze regeling stond ook wel bekend als de 10%-regeling.

Met ingang van 1 januari 2024 is dit voorschrift vervallen en niet langer van kracht. Er is onder de Ow geen vervangende of gelijkwaardige regeling in de plaats gekomen. Artikel 4.1035 van het Bal regelt uitputtend hoe de maximale hoeveelheid vuurwerk in een bewaarplaats wordt bepaald, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt in omrekenfactoren tussen F1-, F2, en F3 vuurwerk en deze categorieen voor de toepassing van de maximale opslaghoeveelheid gelijk worden behandeld.

Volgens de Nota van Toelichting op het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) vallen de vuurwerkcategorieën F1, F2 en F3, gelet op de transportverpakking, onder ADR-klasse 1.4. De transportverpakking van vuurwerk (UN 4G-kartonnen dozen) is bepalend voor de ADR-classificatie van het vuurwerk. Om die reden worden de bij Broekhoff opgeslagen vuurwerkvoorraden, bestaande uit F1- en F2-vuurwerk, als ADR-klasse 1.4-stoffen beschouwd. Daarbij komt dat de 10%-regeling uit het Vwb is ingetrokken en niet langer geldt.

In ons verzoek om aanvullende gegevens van 3 december 2024 hebben wij Broekhoff verzocht toe te lichten waarom desondanks zou moeten worden afgeweken van de huidige regelgeving en de voormalige 10%-regeling alsnog zou moeten worden vergund..

Op 19 december 2025 ontvingen wij de reactie op dit verzoek. Daarin is aangegeven dat, gelet op de geest van de wet- en regelgeving in de afgelopen twintig jaar, het verzoek zou moeten worden gehonoreerd binnen de kaders van de aanvraag.
Daarnaast is niet toegelicht in hoeverre de aangevraagde voorschrift veiligheidsgevolgen heeft, terwijl de voorschriften in het Bal zijn gesteld met het oog op bescherming van het leefmilieu en de veiligheid.

Naar ons oordeel vormt deze reactie geen afdoende motivering voor het alsnog toepassen van de ingetrokken 10%-regeling. Gelet op de huidige geldende wet- en regelgeving honoreren wij het verzoek van Broekhoff om 10 kg F1-vuurwerk gelijk te stellen aan 1 kg F2-vuurwerk dan ook niet.

2.1.3 Conclusie omgevingsveiligheid

Uit het voorgaande blijkt dat de aangevraagde wijziging er niet toe leidt dat er grotere nadelige gevolgen ontstaan voor het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en het beschermen van het milieu dan volgens de geldende vergunning(en) is toegestaan, zodat geen sprake is van significante nadelige gevolgen voor het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en het beschermen van het milieu.

De aangevraagde 10%-regeling maakt onderdeel uit van een eerder ingetrokken wetswijziging uit het Vwb. In het voorgaande is toegelicht dat wij als bevoegd gezag Broekhoff in ons verzoek om aanvullende gegevens in gelegenheid hebben gesteld toe te lichten waarom wij de 10%-regeling moeten vergunnen. Hierop hebben geen afdoende reactie ontvangen. Als resultaat wordt dit onderdeel geweigerd..

De beoogde wijzigingen, het gebruiken van opslaglocatie M8 als vuurwerkbufferbewaarplaats, past binnen de geldende contouren conform Bkl Bijlage VIII. De aanvraag hebben wij hierop getoetst en akkoord bevonden conform de vaste afstanden in bijlage VII van het Bkl.

3 CONCLUSIE BEOORDELING MILIEU

Gelet op onze overwegingen kan de aangevraagde omgevingsvergunning voor het verrichten van de mba's onder voorschriften worden verleend.

D INHOUDELIJKE BEOORDELING WET BIBOB

1 WETTELIJK KADER

1.1 Omgevingswet en Wet Bibob

Op grond van artikel 5.31, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Ow kan het bevoegd gezag een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, weigeren in het geval en onder de voorwaarden als bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob.

Voor zover relevant is in artikel 5.31, derde lid, van de Ow bepaald, dat voordat toepassing wordt gegeven aan het eerste lid, het bevoegd gezag het Bureau, bedoeld in artikel 8 van de Wet Bibob, kan vragen om een advies als bedoeld in artikel 9 van die wet. Met het Bureau wordt het Landelijk Bureau Bibob bedoeld (hierna: het LBB).

Op grond van artikel 5.40, eerste lid, aanhef en onder b, kan het bevoegd gezag de voorschriften van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.31, eerste lid wijzigen, als het gaat om het wegnemen of beperken van gevaar, bedoeld in artikel 3, zevende lid, van de Wet Bibob.

Daarnaast kan het bevoegd gezag een omgevingsvergunning intrekken voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.31, eerste lid, in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob. Artikel 5.31, tweede en derde lid, van de Ow zijn daarbij van overeenkomstige toepassing is.

Voor zover relevant is in de Wet Bibob het volgende bepaald.

Op grond van artikel 3, eerste lid, van de Wet Bibob, kan het bevoegd gezag, voor zover zij bij of krachtens de wet daartoe de bevoegdheid heeft gekregen, weigeren een aangevraagde beschikking te geven dan wel een gegeven beschikking intrekken, indien ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om:

a. uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of
b. strafbare feiten te plegen.

Omdat in dit geval alleen de situatie als omschreven in artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van de Wet Bibob van toepassing is, gaan wij alleen op die situatie nader in. Hiervoor is het volgende van belang.

Artikel 3, derde lid, van de Wet Bibob, bepaalt dat voor zover het ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onderdeel b betreft, de mate van het gevaar wordt vastgesteld op basis van:

a. feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten die zijn gepleegd bij activiteiten die overeenkomen of samenhangen met activiteiten waarvoor de beschikking wordt gevraagd dan wel is gegeven,
b. ingeval van vermoeden de ernst daarvan,
c. de aard van de relatie, en
d. het aantal van de gepleegde strafbare feiten.

Op grond van artikel 3, vierde lid, van de Wet Bibob staat de betrokkene in relatie tot strafbare feiten als bedoeld in het tweede en derde lid, indien:

a. hij deze strafbare feiten zelf heeft begaan,
b. hij direct of indirect leiding geeft dan wel heeft gegeven aan, zeggenschap heeft dan wel heeft gehad over of vermogen verschaft dan wel heeft verschaft aan een rechtspersoon in de zin van artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht die deze strafbare feiten heeft begaan, of
c. een ander deze strafbare feiten heeft gepleegd en deze persoon direct of indirect leiding geeft dan wel heeft gegeven aan, zeggenschap heeft dan wel heeft gehad over, vermogen verschaft dan wel

heeft verschaft aan betrokkene, of in een zakelijk samenwerkingsverband tot hem staat of heeft gestaan.

Artikel 3, vijfde lid, van de Wet Bibob, bepaalt dat de weigering dan wel intrekking, bedoeld in het eerste lid, slechts plaatsvindt indien deze evenredig is met:
a. de mate van het gevaar en
b. voor zover het ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b betreft, de ernst van de strafbare feiten.

Daarnaast bepaalt artikel 3, zevende lid, van de Wet Bibob dat het bevoegde gezag bij een ernstig gevaar (ook) de bevoegdheid heeft om, indien sprake is van ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, aan de beschikking voorschriften te verbinden. Deze bevoegdheid bestaat, indien sprake is van een ernstig gevaar maar waarbij de ernst van de strafbare feiten weigering of intrekking van de beschikking niet rechtvaardigt. De voorschriften zijn gericht op het wegnemen of beperken van dergelijk gevaar. Het bevoegd gezag kan een op grond van deze bepaling gegeven voorschrift wijzigen. Indien niet wordt voldaan aan een op grond van deze bepaling gegeven voorschrift, kan het bestuursorgaan de beschikking intrekken.

Artikel 29 van de Wet Bibob, bepaalt dat het bevoegde gezag dat een advies ontvangt, dat advies gedurende vijf jaren nadat het is uitgebracht kan gebruiken in verband met een andere beslissing.

1.2 Doel van de Wet Bibob

De Wet Bibob stelt bestuursorganen in staat om onderzoek te doen naar de mate van gevaar – oftewel het risico – dat, voor zover van belang, vergunningen (mede) zullen worden misbruikt voor criminele activiteiten of om criminaliteit te faciliteren. Door toepassing van de Wet Bibob wordt beoogd te voorkomen dat de overheid door middel van bestuurlijke besluitvorming, zoals vergunningverlening, ongewild strafbare feiten faciliteert.[3] Uit de wetsgeschiedenis van artikel 3 van de Wet Bibob blijkt dat dit artikel strekt tot bescherming van het algemene belang.[4]

Het toepassen van de Wet Bibob door vergunningen te weigeren, in te trekken of daaraan voorschriften te verbinden, kwalificeert volgens vaste rechtspraak niet als een '*criminal charge*' in de zin van artikel 6, tweede lid, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Er is hierbij namelijk geen sprake van een punitieve sanctie, maar van een bestuurlijke maatregel. Het – voor zover relevant – weigeren en intrekken van vergunningen heeft enkel tot doel te voorkomen dat deze worden gebruikt om uit strafbare feiten verkregen of te verkrijgen voordelen te benutten of om strafbare feiten te plegen. De maatregel is er niet (mede) op gericht om leed toe te voegen.[5]

2 GEVAARSBEOORDELING: DE BEVINDINGEN VAN HET BIBOB-ONDERZOEK

2.1 Algemeen

Zoals toegelicht bij de beschrijving van het wettelijk kader, wordt de mate van gevaar in de zin van – voor zover relevant – de b-grond, bepaald aan de hand van de volgende elementen (zie artikel 3, derde lid, van de Wet Bibob):
a. feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten die zijn gepleegd bij activiteiten die overeenkomen of samenhangen met activiteiten waarvoor de beschikking wordt aangevraagd dan wel is gegeven,

---

[3] *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 883, p. 6 en 19 (MvT Wet Bibob). Zie ook ABRvS 14 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3717, r.o. 7.1 en ABRvS 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2450, r.o. 9.1.

[4] Vgl. ABRvS 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:638, r.o. 2.2; ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, r.o. 10.108 en ABRvS 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2922, r.o. 2.1.

[5] Vgl. ABRvS 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:511, r.o. 11-11.2.

b. ingeval van vermoeden de ernst daarvan,
c. de aard van de relatie en
d. het aantal van de gepleegde strafbare feiten.

Wij geven een toelichting op:
- de zinsnede "*feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden*"; en
- het begrip "*vermoeden*" en de maatstaf van het LBB in dat verband.

In artikel 3a van de Wet Bibob is bepaald wat onder feiten en omstandigheden "*die erop wijzen*" dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten, wordt verstaan. Dit kan zijn:
a. een veroordeling wegens een strafbaar feit;
b. een onherroepelijke strafbeschikking;
c. het vervallen van het recht tot strafvordering op grond van een transactie als bedoeld in artikel 74 van het Wetboek van Strafrecht;
d. een onherroepelijke beschikking tot het opleggen van een bestuurlijke boete;
e. een beschikking tot het opleggen van een bestuurlijke boete waartegen beroep is ingesteld, waarop de bestuursrechter in eerste aanleg uitspraak heeft gedaan.

Artikel 3a, tweede lid, van de Wet Bibob bepaalt dat wanneer een strafbaar feit niet wordt vervolgd of de vervolging niet wordt voortgezet, dat er niet aan in de weg staat om geheel of ten dele op grond van dat strafbare feit de mate van gevaar vast te stellen. Alleen in geval van een rechterlijke uitspraak houdende vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolging, wordt de mate van gevaar niet op grond van dat strafbare feit vastgesteld (lid 3).

Bij feiten en omstandigheden die "*redelijkerwijs doen vermoeden*" dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten, kan het volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: *de Afdeling*) gaan om strafbare feiten waarvan niet in rechte is vastgesteld dat en door wie zij zijn gepleegd. Wel dient aannemelijk te zijn dat de strafbare feiten zijn gepleegd. Dat betekent dat zozeer waarschijnlijk is dat die feiten hebben plaatsgevonden, dat ze daarom als vaststaand moeten worden aangenomen.[6]

Uit de wetsgeschiedenis volgt dat met de zinsnede "*feiten en omstandigheden*" wordt bedoeld dat er concrete indicaties moeten zijn gevonden voor betrokkenheid bij strafbare feiten. Deze feiten en omstandigheden kunnen blijken uit justitiële en politiële gegevens, zoals transacties, opsporings- en vervolgingsacties en fiscale navorderingen en vergrijpboetes.[7] Volgens de Afdeling is het begrip '*vermoeden*' uit artikel 3, derde lid, van de Wet Bibob, betrokken op het in relatie staan tot strafbare feiten en niet op die strafbare feiten zelf. Een vermoeden dat een *strafbaar feit* heeft plaatsgevonden kan ook meewegen bij de beoordeling van de mate van het gevaar, maar houdt slechts een veronderstelling in, waarvan de houdbaarheid nader bewijs vergt.

Dat een feit redelijkerwijs kan worden vermoed te hebben plaatsgevonden, houdt in dat voor dit vermoeden een begin van bewijs aanwezig moet zijn en dat het vermoeden aldus een objectieve grondslag heeft.[8] Voor een ernstig gevaar is minimaal een ernstig vermoeden vereist. Op grond van enkel een redelijk ernstig vermoeden kan geen ernstig gevaar gemotiveerd worden.[9] Het LBB betrekt redelijk ernstige vermoedens als zodanig wel bij de gevaarsbeoordeling, maar laat ze minder zwaar meewegen. Redelijk ernstige vermoedens kunnen alleen in combinatie met andere vermoedens of feiten en omstandigheden die erop wijzen de conclusie dragen dat sprake is van ernstig gevaar.[10]

---

6 Vgl. ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2821, r.o. 3.2.

7 Vgl. ABRvS 17 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2399, r.o. 8.1 en ABRvS 9 maart 2022 ECLI:NL:RVS:2022:657, r.o. 8.3.

8 Vgl. ABRvS 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:511, r.o. 7.2 en ABRvS 17 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2399, r.o. 8.1.

9 In het vermoeden zwakker is dan "redelijk ernstig", dan wordt het desbetreffende feit afgeschreven en niet aan de motivering van enig gevaar ten grondslag gelegd.

10 Vgl. ABRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1374, r.o. 4.2.

Feiten en omstandigheden die *"erop wijzen"* zijn daarmee concreter en behoeven geen nadere duiding – dat wil zeggen dat hierbij de ernst van het vermoeden niet hoeft te worden beschreven – ten opzichte van feiten die *"redelijkerwijs doen vermoeden"*.

2.2 De betrokkene en de relaties van betrokkene

2.2.1 De betrokkene (artikel 1, eerste lid, van de Wet Bibob)

De betrokkene is ingevolge artikel 1, eerste lid, onder 2° van de Wet Bibob – voor zover relevant – de aanvrager van een beschikking en/of de vergunninghouder.[11]

In artikel 5.31, tweede lid, van de Ow, wordt voor de toepassing van de Wet Bibob op de (aangewezen) vergunningen onder de Ow, onder betrokkene ook verstaan, degene die op grond van feiten en omstandigheden redelijkerwijs met de aanvrager van de omgevingsvergunning kan worden gelijkgesteld.

Omdat (alleen) Broekhoff op 10 oktober 2024 de aanvraag tot wijziging van de omgevingsvergunning heeft gedaan en ook de vigerende omgevingsvergunningen voor de inrichting aan de Pioniersweg 60-62 en 90 te Dronten voor Broekhoff gelden[12], kwalificeert Broekhoff als de 'betrokkene' in de zin van de Wet Bibob. Dat vindt ook het LBB blijkens pagina 4 van het Bibob-advies.

Buiten Broekhoff merken wij, in navolging van het LBB in het Bibob-advies niemand anders aan als betrokkene in de zin van de Wet Bibob.

2.2.2 Relaties van betrokkene (artikel 3, vierde lid, van de Wet Bibob)

Zoals toegelicht bij de bespreking van het wettelijk kader, zijn in verband met de toepassing van de Wet Bibob diverse relaties van de betrokkene relevant. Op grond van artikel 3, derde juncto vierde lid, kan de betrokkene namelijk op verschillende manieren in relatie staan tot strafbare feiten. De Wet Bibob onderscheidt de volgende relevante relaties: leidinggevenden, zeggenschapshebbenden, vermogensverschaffers en (rechts)personen die tot betrokkene in een zakelijk samenwerkingsverband staan.

Op pagina 4 e.v. en in hoofdstuk 2 van het Bibob-advies, heeft het LBB de diverse relaties in kaart gebracht. Wij geven die hieronder volledigheidshalve weer. Daarbij merken wij op voorhand op dat het LBB blijkens paragraaf 2.1 van het Bibob-advies geen onderzoek gedaan heeft gedaan naar vermogensverschaffers van Broekhoff Vuurwerk International B.V.

2.2.2.a Leidinggevenden

[redacted]

[11] In artikel 1 lid 1, onder 2° van de Wet Bibob is de betrokkene omschreven als: *"de aanvrager van een beschikking, de subsidieontvanger, de vergunninghouder, de begunstigde van een andere beschikking, de gegadigde, de natuurlijke persoon of rechtspersoon aan wie een overheidsopdracht is of zal worden gegund, de onderaannemer, de natuurlijke persoon of rechtspersoon met wie een vastgoedtransactie is of zal worden aangegaan of met wie wordt onderhandeld over een dergelijke transactie, de beoogd verkrijger van de erfpacht of de opstal waarvoor toestemming is gevraagd als bedoeld in de begripsbepaling «vastgoedtransactie», onder 5°, en de beoogd verkrijger van een recht op eigendom of een zakelijk recht waarvoor toestemming is gevraagd als bedoeld in de begripsbepaling «vastgoedtransactie», onder 6°"*.

[12] Zie artikel 5.37, eerste lid, van de Ow.



2.2.2.b Zeggenschapshebbenden

Johanna Maria Broekhoff (hierna: *J. Broekhoff*) is blijkens het Handelsregister en BVR[13]



[13] Beheer van Relaties (BVR) is een computersysteem van de Belastingdienst waarin onder andere aandelenverhoudingen staan weergegeven.

2.2.2.c Zakelijk samenwerkingsverband

Voor het aannemen van een zakelijk samenwerkingsverband als bedoeld in artikel 3 lid 4 onder c van de Wet Bibob moet sprake zijn van een zakelijke relatie die gericht is op samenwerking en die een zeker duurzaam en structureel karakter heeft.[14]

Het LBB signaleert in paragraaf 2.2 het volgende "concern zakelijk samenwerkingsverband"[15] van [redacted] waarvan (onder andere) Broekhoff Vuurwerk International B.V. onderdeel uitmaakt.

Volgens het LBB staan (onder andere) Broekhoff Vuurwerk International B.V., [redacted] tot elkaar in een (concern) zakelijk samenwerkingsverband, als bedoeld in artikel 3, vierde lid, onder c, van de Wet Bibob, omdat:

- M. Broekhoff – Vittali sinds 22 maart 2002 bestuurder is van Broekhoff Holding B.V.;
- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

Gelet op bovenstaande is [redacted] zowel zeggenschaphebbende als leidinggevende van bovengenoemde ondernemingen. Derhalve staan [redacted] en bovengenoemde ondernemingen tot elkaar in een (concern) zakelijk samenwerkingsverband.

Over [redacted] zijn geen (vermoedelijk) door hen gepleegde strafbare feiten gebleken die meewegen bij de beoordeling van de mate van gevaar.

Over Broekhoff zijn wel, de hierna te bespreken, (vermoedelijk) door haar(zelf) gepleegde strafbare feiten gebleken die meewegen bij de beoordeling van de mate van gevaar.

Voor een nadere duiding van de hiervoor beschreven relaties, wordt verwezen naar de netwerkweergave die als bijlage C aan het Bibob-advies is toegevoegd.

2.3 Gevaarsbeoordeling a-grond (geen gevaar)

Het LBB en onszelf is op grond van het verrichte (eigen) Bibob-onderzoek niet gebleken dat Broekhoff in relatie staat tot strafbare feiten waarmee financieel voordeel is behaald. Om die reden is ons geen gevaar gebleken dat de aangevraagde wijziging van de omgevingsvergunning (dan wel de vigerende omgevingsvergunningen) mede zullen worden gebruikt om uit strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten.

[14] Vgl. ABRvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2150, r.o. 6.3 en ABRvS 25 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:837, r.o. 5.4.

[15] Onder een concern wordt in dit verband volgens het LBB verstaan, een groep van rechtspersonen waarover (indirect) gezamenlijk leiding en/of zeggenschap uitgeoefend wordt door een natuurlijk persoon of een rechtspersoon.

2.4 Gevaarsbeoordeling b-grond (ernstig gevaar)

Hierna bespreken wij aan de hand van het beoordelingskader als omschreven in artikel 3, derde lid, van de Wet Bibob, hoe wij op grond van ons eigen Bibob-onderzoek en het Bibob-advies van het LBB tot de conclusie komen dat sprake is van een ernstig gevaar dat de door Broekhoff aangevraagde wijziging van de omgevingsvergunning mede gebruikt zal worden om strafbare feiten te plegen. Wij houden hierbij de volgorde aan van het beoordelingskader (voornoemd).

> Wij volstaan voor de beschrijving van feiten en omstandigheden uit het Bibob-advies van het LBB met een globale beschrijving van die feiten en omstandigheden. Voor een uitgebreidere toelichting op de feiten verwijzen wij naar paragraaf 4.1 van het Bibob-advies zelf en de daarbij behorende bijlagen. In het bijzonder bijlage A (onder A.2).

Daarnaast en los van het Bibob-advies van het LBB zijn ons ambtshalve nog relevante feiten gebleken die de gevaarsconclusie ter zake van de b-grond staven. Ook deze zullen hierna, in onderdeel D.2.4.1.b worden beschreven.

2.4.1 Relevante feiten en omstandigheden en samenhang (artikel 3, derde lid, onderdeel a, van de Wet Bibob)

2.4.1.a. Op grond van het Bibob-advies

Het ernstig gevaar dat de door Broekhoff aangevraagde wijziging van de omgevingsvergunning mede gebruikt zullen worden om strafbare feiten te plegen (de b-grond), baseert het LBB in het Bibob-advies op de volgende feiten en omstandigheden die ernstig doen vermoeden dat Broekhoff in relatie staat tot strafbare feiten. Dit betreft:

i. [redacted] Zie voor een uitgebreidere toelichting p. 17 – 22 Bibob-advies);

ii. [redacted] Zie voor een uitgebreidere toelichting p. 22 – 26 Bibob-advies);

iii. [redacted]

---

16 [redacted]

17 Idem.

18 Idem.

[redacted] Zie voor een uitgebreidere toelichting p. 27 – 31 Bibob-advies);

iv. [redacted] Zie voor een uitgebreidere toelichting p. 31 – 36 Bibob-advies);

v. [redacted] Zie voor een uitgebreidere toelichting p. 36 – 41 Bibob-advies);

vi. [redacted] Zie voor een uitgebreidere toelichting p. 41 – 46 Bibob-advies);

vii. [redacted]

[19] Idem.
[20] Idem.
[21] Idem.
[22] Idem.

[redacted] Zie voor een uitgebreidere toelichting p. 46 – 50 Bibob-advies);

viii. [redacted] Zie voor een uitgebreidere toelichting p. 51 – 55 Bibob-advies);

ix. [redacted] Zie voor een uitgebreidere toelichting p. 55 – 60 Bibob-advies);

x. [redacted] Zie voor een uitgebreidere toelichting p. 60 – 65 Bibob-advies);

xi. [redacted]

[23] Idem.
[24] Idem.
[25] Idem.
[26] Idem.

xii. [redacted] Zie voor een uitgebreidere toelichting p. 65 – 67 Bibob-advies);

xiii. [redacted] Zie voor een uitgebreidere toelichting p. 67 – 69 Bibob-advies);

xiv. [redacted] Zie voor een uitgebreidere toelichting p. 69 – 71 Bibob-advies);

- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

[redacted] Zie voor een uitgebreidere toelichting p. 71 – 76 Bibob-advies);

xv. [redacted] Zie voor een uitgebreidere toelichting p. 76 – 77 Bibob-advies).

---

[27] Idem.
[28] Idem.
[29] Idem.

2.4.1.b Ambtshalve toevoegingen

In aanvulling op de hiervoor in onderdeel D.4.4.1.a beschreven, uit het Bibob-advies van het LBB gebleken feiten en omstandigheden, zijn ons op grond van ons eigen Bibob-onderzoek ambtshalve de volgende relevante feiten en omstandigheden gebleken, die het door het LBB geconstateerde gevaar aangaande de b-grond ondersteunen. Deze ambtshalve toevoegingen betrekken wij, samen met de feiten en omstandigheden uit het Bibob-advies van het LBB bij de gevaarsbeoordeling:

xvi. Op 4 december 2024 heeft de NZKG tijdens een controle van de inrichting van Broekhoff geconstateerd dat de opslaglocatie met kenmerk M8 zonder daarvoor verleende omgevingsvergunning werd gebruikt als bufferbewaarplaats. Dit leverde een overtreding op van artikel 5.1, tweede lid, van de Ow. De NZKG heeft Broekhoff hiervoor op 10 december 2024 (zaaknummer: 13176202) een formele waarschuwing gegeven, strekkende tot ongedaanmaking van de overtreding. Dit feit wegen wij vol mee in verband met de gevaarsbeoordeling;

xvii. Op 23 december 2025 heeft de NZKG geconstateerd dat in strijd met de vigerende omgevingsvergunning opslaglocatie M8 werd gebruikt als bufferbewaarplaats, waarvoor een maximale capaciteit van 3.500 kg geldt, in plaats van – zoals vergund – bewaarplaats, met een maximale capaciteit van 50.000 kg. Dit leverde een overtreding op van artikel 5.1, tweede lid, van de Ow. De NZKG heeft volstaan met een bericht aan Broekhoff van deze overtreding op 23 april 2026 (zaaknummer: OD2026-0027694). Er is geen maatregel getroffen. Dit feit wegen wij daarom minder zwaar mee bij de gevaarsbeoordeling;

xviii. [redacted] wegen wij deze [redacted] mee bij de gevaarsbeoordeling, zij het eveneens minder zwaar.

xix. Afgeschreven feiten uit de bijlagen bij het Bibob-advies:

a. Het LBB heeft blijkens pagina 189 – 191 van de bijlagen bij het Bibob-advies een opgelegd voorwaardelijk sepot (sepotgrond: gewijzigde omstandigheden) afgeschreven op de afschrijvingsgrond "Doelmatige advisering". Ons is echter gebleken dat het hier gaat om een strafbaar feit dat "*erop wijst*", in de zin van artikel 3a van de Wet Bibob (zie hiervoor).[31] Er is immers voor hetzelfde feit door de Duitse autoriteiten een onherroepelijke boete [redacted] opgelegd. Het gaat hier om [redacted] Dit feit wegen wij, omdat het zich heeft herhaald (zie het feit onder xv) ambtshalve, mee bij de gevaarsbeoordeling. Zij het – vanwege het opgetreden tijdsverloop – minder zwaar;

b. Omdat het vorige feit meeweegt bij de gevaarsbeoordeling wegen wij ook de volgende, door het LBB op de afschrijvingsgrond "Tijdsverloop B-grond" afgeschreven feiten, ambtshalve mee bij de gevaarsbeoordeling. Zij het vanwege dat tijdsverloop, eveneens mindere zwaar. Wij wijzen in dit verband op de "*Leidraad voor de gevaarsbeoordeling*

---

[30] O.a. ABRvS 9 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3781; ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1908; ABRvS 27 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY7372.

[31] Dat het openbaar ministerie de zaak heeft geseponeerd maakt op grond van artikel 3a, tweede lid, van de Wet Bibob niet, dat om die reden dit feit niet bij de gevaarsbeoordeling mag worden betrokken.

op grond van de Wet Bibob" van het LBB (hierna: *de Leidraad*)[32]. Hierin is in paragraaf 6.3 opgenomen, althans dat volgt daaruit, dat feiten bij de gevaarsbeoordeling (vol) kunnen meewegen als tussen die feiten telkens vijf jaar of minder is verstreken. Buiten deze vijfjaarsperiode liggende feiten mogen ook nog steeds meewegen bij de gevaarsbeoordeling, doch alleen niet 'vol'. Daarbij komt bovendien relevantie toe aan onder andere de aard, ernst, omvang, duur en het aantal van de strafbare feiten. Voor de volgende feiten geldt, dat deze telkens binnen vijf jaar na elkaar – en gerekend vanaf het feit uit 2014 – hebben plaatsgevonden, dat zij in het verlengde liggen van dezelfde soort nadien gebleken feiten, dat het gaat om zeer veel feiten en om feiten die "*erop wijzen*" dat Broekhoff in relatie staat tot deze feiten en dat het totale bedrag aan opgelegde (én betaalde) boetes meer dan € 75.000,- bedraagt. Het betreft de volgende feiten:



[32] Landelijk Bureau Bibob - Leidraad voor de gevaarsbeoordeling op grond van de Wet Bibob - augustus 2023.

- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

2.4.2 Samenhang (verband met de vergunningen)

Op grond van artikel 3, derde lid, aanhef en onderdeel a, van de Wet Bibob, kunnen feiten en omstandigheden uitsluitend bij de gevaarsbeoordeling ter zake van de b-grond meewegen, als deze samenhang vertonen met de activiteiten waarvoor de vergunning wordt aangevraagd of is gegeven (ook wel het 'samenhangcriterium' genoemd). Er is volgens de rechtspraak en blijkens de hiervoor genoemde Leidraad (paragraaf 6.1) – die overigens ook in de rechtspraak algemeen wordt erkend en toegepast[33] – in ieder geval sprake van voldoende samenhang tussen de activiteiten waarvoor een vergunning is gevraagd dan wel is gegeven en de strafbare feiten waarmee de betrokkene in verband kan worden gebracht, indien:

i. strafbare feiten daadwerkelijk zijn *gepleegd bij* activiteiten die overeenkomen of samenhangen met de vergunningsactiviteiten. Dit kan exact dezelfde activiteiten betreffen al dan niet op dezelfde locatie, soortgelijke activiteiten en activiteiten die "in elkaars verlengde liggen"[34];
ii. de omgevingsvergunning het plegen van deze strafbare feiten kan *faciliteren*[35]; of
iii. de *kwetsbaarheid* van de branche of sector voor bepaalde typen strafbare feiten.[36]

> ***NB.*** Voor de goede orde: niet aan elk van deze "samenhang-varianten" hoeft te zijn voldaan, om te kunnen voldoen aan het samenhangcriterium.

Ten aanzien van alle hiervoor beschreven strafbare feiten is volgens ons als volgt aan het samenhang-criterium voldaan. Daarbij verwijzen wij ook naar paragraaf 4.2 van het Bibob-advies van het LBB.

Het handelen in strijd met het Vwb en artikel 5.1, tweede lid, van de OW, is *gepleegd bij* de onderhavige inrichting van Broekhoff Zelfs (deels) op het terrein van de inrichting zelf.

Daarnaast kan de aangevraagde wijziging van de omgevingsvergunningen (en kunnen ook de vigerende omgevingsvergunningen) het plegen van de strafbare feiten als de hierboven beschreven *faciliteren*. De al dan niet vermoedelijk gebleken strafbare feiten betreffen (onder andere) het opslaan van vuurwerk dat niet aan de veiligheidseisen en geharmoniseerde normen voldoet. De aangevraagde wijziging van de (en de vigerende) vergunningen maakt het mogelijk om vuurwerk op te slaan en dus ook om dat te doen, zonder dat daarbij wordt voldaan aan (essentiële) veiligheidseisen. Datzelfde geldt, [redacted] wat betreft het zonder toereikende documenten vervoeren van vuurwerk. Dat laatste ligt in het directe verlengde van de vorenbedoelde opslag van vuurwerk, dat op grond van de aangevraagde wijziging van de (en de vigerende) omgevingsvergunningen wordt mogelijk gemaakt.

Ook is de vuurwerkbranche *kwetsbaar* voor de gebleken (al dan niet vermoedelijk gepleegde) strafbare feiten. Dat geldt ook voor de feiten waarop de [redacted] betrekking hebben. Op 1 december 2023 hebben onderzoekers van de Universiteit Twente, in opdracht van de ministeries van Infrastructuur en

---

33 Zie o.a. ABRvS 21 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2294; ABRvS 20 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4670.

34 Zie ook (MvT) *Kamerstukken II* 1999–2000, 26 883, nr. 3, p. 62-63.

35 Vgl. ABRvS 15 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA0168, r.o. 5.2; ABRvS 26 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1050, r.o. 3.4; ABRvS 10 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1218, r.o. 4.2 en ABRvS 11 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1207, r.o. 5.2 en ABRvS 15 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:112, r.o. 3.6.

36 Vgl. ABRvS 8 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ1892, r.o. 2.12.1 en ABRvS 12 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2910, r.o. 5.2.

Waterstaat en van Justitie en Veiligheid, het rapport "*Leren van twee vuurwerkrampen*"[37] aangeboden aan de Kamer. Het rapport beschrijft hoe de rampen in Enschede (2000) en Culemborg (1991) hebben kunnen gebeuren, welke maatregelen naderhand zijn genomen en wat er nodig is om een dergelijke gebeurtenis in de toekomst te voorkomen.[38] Voor zover relevant wordt in het rapport onder andere beschreven dat de vuurwerkbranche wordt gekenmerkt door illegale en criminele activiteiten (zie paragraaf 6.4.3). De onderzoekers geven daarvoor twee redenen, namelijk:

1. Dat veel eindgebruikers een voorkeur hebben voor relatief 'zwaar' vuurwerk. "*Zij zijn bereid om voor dit illegale vuurwerk een hoge prijs te betalen. De winstmarges op dergelijk illegaal vuurwerk zijn soms een factor tien—wat deze activiteit vergelijkbaar winstgevend maakt voor tussenhandelaren als bijvoorbeeld cocaïnehandel*"; en
2. De transportkosten van relatief zwaar vuurwerk. "*Vuurwerk dat een transport-gevarenclassificatie heeft van 1.4S is relatief goedkoop te vervoeren per container. Aan vervoer van vuurwerk met een hogere transport-gevarenclassificatie zijn veel hogere kosten verbonden, in verband met allerlei additionele veiligheidseisen. Daarom hebben vuurwerkimporteurs een prikkel om vuurwerk een lagere transportclassificatie toe te (laten) kennen dan op grond van (de samenstelling van) het vuurwerk zelf zou mogen. Het vuurwerk wordt dan bewust te laag geclassificeerd*".

De vuurwerkbranche is daarmee *kwetsbaar* voor het soort strafbare feiten dat uit het Bibob-onderzoek van onszelf en van het LBB naar voren gekomen is. Deze feiten hebben immers alles van doen met de veiligheidseisen- en kwalificaties van vuurwerk, de wijze van opslag en (gedocumenteerd) vervoer ervan en de financiële handel en wandel daaromtrent.

Er is daarom bij alle hierboven beschreven, voor de gevaarsbeoordeling relevante feiten en omstandigheden aan het samenhangcriterium voldaan.

2.5 Ernst van het vermoeden (artikel 3, derde lid, aanhef en onderdeel b, van de Wet Bibob)

Hoewel voor een deel van de uit het Bibob-advies gebleken (al dan niet vermoedelijk gepleegde) strafbare feiten geldt dat tegen de daarvoor door ILT opgelegde lasten onder dwangsom nog een beroepsprocedure bij de Afdeling aanhangig is – zodat deze feiten nog niet als onherroepelijk vaststaand zijn te kwalificeren – achten wij deze feiten aannemelijk. Wij volgen hierin de toelichting van het LBB per betrokken feit, dat een last onder dwangsom alleen kan worden opgelegd indien sprake is van een vastgestelde overtreding. Daarom menen wij te kunnen aannemen dat de feiten waarvoor ILT een last onder dwangsom heeft opgelegd, zijn begaan. Daarbij betrekken wij dat ILT de lasten onder dwangsom die het betreft ook na heroverweging in bezwaar in stand heeft gelaten, zij het – in enkele gevallen – onder het herzien van (uitsluitend) de hoogte van de dwangsom.

Daarnaast wijzen wij erop dat van de hiervoor beschreven feiten en omstandigheden die bij de gevaarsbeoordeling worden betrokken, vier feiten dan wel feitencomplexen die zich (al dan niet vermoedelijk) gedurende een langere pleegperiode hebben voorgedaan, wel als vaststaand kunnen worden aangenomen. Dit betreft de feiten en omstandigheden als omschreven in onderdeel D.2.4.1.a onder xi, xii, xii en xv. De voor deze feiten opgelegde lasten onder dwangsom zijn onherroepelijk.

Voor de ambtshalve betrokken [redacted] en constateringsbrief van de NZKG geldt, zoals hiervoor beschreven, dat de feiten waarop deze meldingen en constatering betrekking hebben niet *zelfstandig* de conclusie dragen dat sprake is van een ernstig gevaar ter zake van de b-grond. Zij wegen voor die conclusie slechts ondersteunend mee. Dat geldt ook voor de ambtshalve wél betrokken, maar door het

---

[37] Position paper UT t.b.v. technische briefing Onafhankelijk onderzoek vuurwerkramp d.d. 21 december 2023 | Tweede Kamer der Staten-Generaal. De Vaste Kamercommissie Justitie en Veiligheid heeft naar aanleiding van de motie Leijten (Kamerstuk 35752, nr. 10) opdracht gegeven aan de Universiteit Twente voor dit onderzoek (https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2023Z19702&did=2023D47971).

[38] Zie ook *Kamerstukken II* 2024–2025, 28 684, nr. 744, p. 1.

LBB afgeschreven feiten. Deze kunnen als vaststaand worden aangenomen, maar wegen voor de gevaarsbeoordeling minder zwaar mee.

2.6 Aard van de relatie (artikel 3, derde lid, aanhef en onderdeel c, van de Wet Bibob)

Op de relaties van Broekhoff zijn wij al uitgebreid ingegaan. Voor alle bij de gevaarsbeoordeling betrokken feiten, met uitzondering van een deel van [redacted], geldt dat Broekhoff als betrokkene in relatie staat tot deze feiten, omdat hij deze (al dan niet vermoedelijk) *zelf* heeft begaan (artikel 3, vierde lid, aanhef en onderdeel a, van de Wet Bibob).

Alleen voor een deel van de ambtshalve betrokken [redacted] heeft te gelden dat deze (al dan niet vermoedelijk) zijn begaan door Broekhoff danwel een of meer bestuurders. Als betrokkene staat Broekhoff in relatie tot deze feiten omdat de betreffende bestuurder die deze feiten (al dan niet vermoedelijk) heeft gepleegd, leidinggevende is van althans zeggenschap uitoefent over Broekhoff (artikel 3, vierde lid, aanhef en onderdeel c, van de Wet Bibob).

2.7 Aantal strafbare feiten (artikel 3, derde lid, aanhef en onderdeel d, van de Wet Bibob)

Op basis van hetgeen uit het Bibob-advies van het LBB en ons eigen onderzoek naar voren is gekomen, zoals hiervoor onder elkaar gezet, blijkt dat sprake is van een (zeer) groot aantal feiten waarvan vaststaat dan wel aannemelijk is dat zij zijn gepleegd. De feiten zijn bovendien deels actueel tot zeer actueel. Het aantal feiten is daarnaast van dien aard en omvang dat zelfs bij het eventueel wegvallen van een of meer van die feiten[39], nog steeds voldoende feiten en omstandigheden resteren die het ernstig gevaar met betrekking tot de b-grond (kunnen) staven.

2.7.1 Aantal feiten

In totaal is sprake van:

- zevenmaal een ernstig vermoeden dat Broekhoff heeft gehandeld [redacted] (zie onder ii t/m vi, xi en xiii);
- zesmaal een ernstig vermoeden dat Broekhoff heeft gehandeld [redacted] (zie onder i, vii t/m x en xii);
- een ernstig vermoeden dat Broekhoff heeft gehandeld [redacted] (zie onder xvi); en
- een ernstig vermoeden dat Broekhoff heeft gehandeld [redacted] (zie onder xv);
- een ernstig vermoeden van het op 4 december 2024 door Broekhoff handelen [redacted] (zie onder xvi).

Daarnaast is sprake van een groot aantal feiten dat *minder zwaar* meeweegt bij de gevaarsbeoordeling, maar dat hiervoor wel relevant is. Het gaat om:

- een ernstig vermoeden van het op 23 december 2025 handelen in strijd met de vigerende omgevingsvergunning;
- [redacted]
- een door de Duitse autoriteiten opgelegde onherroepelijke boete [redacted]

[39] O.g.v. de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens wordt dat de vermelding van strafbare feiten in de justitiële registraties na een bepaald tijdsverloop verwijderd. Vgl. 6 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:350, r.o. 10-10.1.

- in totaal 21 boetes die zijn opgelegd voor meerdere strafbare feiten op het gebied van het Vwb, de Wet milieugevaarlijke stoffen en de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, op meerdere tijdstippen in de periode 1998 – 2013.

2.7.2 Tijdsverloop

Het aantal strafbare feiten is groot. Daarbij is het tijdsverloop sinds de laatste, al dan niet vermoedelijk gepleegde feiten niet dermate lang dat dit afbreuk doet aan de conclusie dat sprake is van een ernstig gevaar aangaande de b-grond. Sinds het meest recente strafbare feit (23 december 2025) is namelijk ruim minder dan één jaar verstreken. Voorts is het tijdsverloop *tussen* de beschreven strafbare feiten niet dermate lang dat deze feiten geheel niet meer mee mogen wegen bij de gevaarsbeoordeling ter zake van de b-grond.

2.8 Gevaarsconclusie

Vanwege het voorgaande is de conclusie gerechtvaardigd dat sprake is van een ernstig gevaar dat de aangevraagde omgevingsvergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen, als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet Bibob. Voor een uitgebreidere beschrijving van de relevante feiten en omstandigheden verwijzen wij naar hoofdstuk 4 *"Motivering B-grond: Plegen van strafbare feiten"* van het Bibob-advies.

3 VERGEWISPLICHT EN HERGEBRUIK BIBOB-ADVIES

3.1 Vergewisplicht

Zoals hiervoor uitgebreid onderbouwd zijn wij mede op grond van het Bibob-advies van het LBB tot de conclusie gekomen dat ernstig gevaar bestaat dat de aanvraag tot wijziging van de omgevingsvergunningen mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen (de b-grond). Artikel 3:9 van de Awb schrijft voor dat wanneer een besluit berust op een onderzoek naar feiten en gedragingen dat door een wettelijk adviseur is verricht – zoals in dit geval het LBB – het bestuursorgaan zich ervan moet vergewissen dat dit onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling mag een bestuursorgaan, gelet op de expertise van het LBB, in beginsel van een advies van het LBB uitgaan. De Afdeling acht hierbij van belang dat het bestuursorgaan in beginsel geen inzage heeft in de onderliggende broninformatie van het advies van het LBB, zodat eigen verificatie veelal niet goed mogelijk is. Dit betekent dat wij in de regel op de weergave van de broninformatie door het LBB en de daaraan gegeven kwalificatie mag afgaan.[40] Dat neemt niet weg dat wij onszelf ervan moeten vergewissen dat het advies en het daartoe ingestelde onderzoek naar de feiten op zorgvuldige wijze tot stand gekomen zijn en dat de feiten de conclusies kunnen dragen. Dat is bijvoorbeeld niet het geval als de feiten voor de conclusies te weinig of te weinig directe aanwijzingen bieden of omdat ze in verschillende richtingen wijzen, onderling tegenstrijdig zijn of niet stroken met hetgeen overigens bekend is.[41]

Met inachtneming van het bovenstaande zijn wij na bestudering van het Bibob-advies en op grond van ons eigen onderzoek, van oordeel dat het Bibob-advies en het daartoe ingestelde onderzoek door het LBB zorgvuldig tot stand is gekomen, gelet op de toelichting op de feiten en bronnen die in het advies zijn vermeld. De feiten kunnen de getrokken conclusies dragen. De feiten stroken bovendien met hetgeen ons bekend is geworden op grond van ons eigen Bibob-onderzoek. Voorts is ons niet gebleken van gebreken, leemten in kennis of innerlijke tegenstrijdigheden, waardoor wij het Bibob-advies om die

---

[40] Vgl. ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2821

[41] Vgl. ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3500, r.o. 4.1; ABRvS 14 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3717, r.o. 5.1 en ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2821, r.o. 3.3.

reden niet aan ons besluit ten grondslag zouden mogen leggen. Op basis van het Bibob-advies kunnen wij voldoende gefundeerd stellen dat ernstig gevaar bestaat ter zake van de b-grond.[42]

3.2 Hergebruik Bibob-advies voor vigerende vergunningen

Voor dezelfde activiteiten en voor dezelfde inrichting als waarop de aanvraag om een wijziging van de omgevingsvergunningen betrekking heeft, vigeren thans de eerdergenoemde vergunningen (zie onderdeel B.1). Op (een deel van) de laatstbedoelde vergunningen heeft het wijzigingsverzoek betrekking.

Zoals gezegd kan op grond van artikel 29 van de Wet Bibob, een Bibob-advies gedurende vijf jaren nadat het is uitgebracht worden gebruikt in verband met een andere beslissing. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling is dat laatste mogelijk voor zover het advies in afdoende mate tevens is toegesneden op die andere beslissing.[43]

Dit laatste is volgens ons, wat de vigerende omgevingsvergunningen betreft, het geval. De in het Bibob-advies benoemde (en ambtshalve gebleken) feiten en omstandigheden hebben zich (merendeels) voorgedaan bij de inrichting waarop de vigerende omgevingsvergunningen betrekkingen hebben, zijn (al dan niet vermoedelijk) begaan bij activiteiten waarop deze vigerende vergunningen betrekking hebben en zijn (al dan niet vermoedelijk) gepleegd door Broekhoff, die de houder is van deze omgevingsvergunningen.

Het gebleken ernstig gevaar aangaande de b-grond is daarmee volgens ons tevens van betekenis voor de vigerende vergunningen en verschaft ons daarmee, zoals gezegd, de bevoegdheid om deze vergunningen in trekken, dan wel daaraan voorschriften te verbinden (op grond van artikel 5.40, eerste lid, aanhef en onder b en artikel 5.40, tweede lid, aanhef en onder d, van de Ow). Een en ander om het gebleken ernstige gevaar ter zake van de b-grond weg te nemen en te beperken.

4 EVENREDIGHEIDSTOETSING

4.1 Algemeen

Op grond van artikel 9, eerste lid, van de Wet Bibob adviseert het LBB uitsluitend over de mate van gevaar en over de vraag of ter verkrijging of behoud van de beschikking een strafbaar feit is gepleegd. Het LBB houdt daarbij in beginsel geen rekening met de ernst van de strafbare feiten. Wij dienen dus zelf te beoordelen of een negatieve beschikking op grond van het Bibob-advies evenredig is. Deze evenredigheidstoets dient plaats te vinden aan de hand van artikel 3, vijfde lid, van de Wet Bibob, artikel 3:4, tweede lid, van de Awb en hetgeen daaromtrent in de jurisprudentie is overwogen, meer in het bijzonder in de zogenoemde "Harderwijk-uitspraak".[44] In verband met dit laatste is ook artikel 3, zevende lid, van de Wet Bibob relevant, op grond waarvan (ook) bij een ernstig gevaar voorschriften aan een vergunning kunnen worden verbonden om het gevaar weg te nemen of te beperken, indien de ernst van de feiten weigering of intrekking niet rechtvaardigt.

Laatstgenoemde artikelen zijn uitgeschreven bij de omschrijving van het wettelijk kader, eerder in dit voornemen.

De Afdeling heeft in de uitspraak van 20 mei 2026, ECLI:NL:RVS:2026:2905, uiteengezet hoe de hiervoor genoemde bepalingen zich tot elkaar verhouden. Daartoe heeft de Afdeling het volgende overwogen.

---

[42] Vgl. ABRvS 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3732, r.o. 5.2-5.4; ABRvS 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:661, r.o. 3.1; Rb. Midden-Nederland 10 juni 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:2433, r.o. 7-11 en ABRvS 17 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2399, r.o. 6.1-6.2.

[43] Vgl. ABRvS 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2450.

[44] ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

"9.4. Artikel 3, vijfde lid, van de Wet Bibob bepaalt dat de weigering of intrekking van een vergunning mag plaatsvinden als die evenredig is met de mate van het gevaar en, voor zover het om een intrekking op grond van artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet Bibob gaat, de ernst van de strafbare feiten. Bij het antwoord op de vraag of de weigering of intrekking van een vergunning op grond van de Wet Bibob evenredig is, spelen de geschiktheid, noodzaak en evenwichtigheid van de weigering of intrekking een rol. Dit zijn dezelfde elementen als bij de toetsing aan art. 3:4, tweede lid, van de Awb [...]. Naar het oordeel van de Afdeling volgt de geschiktheid van de intrekking en weigering in beginsel uit de Wet Bibob. De wetgever heeft immers bij een ernstig gevaar de intrekking of weigering van een vergunning in algemene zin een geschikt middel geacht om te voorkomen dat een vergunning wordt gebruikt om uit strafbare feiten verkregen voordelen te benutten dan wel om strafbare feiten te plegen. Voor de beoordeling van de noodzakelijkheid geeft de Wet Bibob in beginsel ook het toetsingskader. De wetgever heeft in het kader van de noodzakelijkheid immers onder ogen gezien dat een minder vergaande maatregel kan worden toegepast. De Afdeling wijst daarbij op artikel 3, zevende lid, van de Wet Bibob, dat het mogelijk maakt om voorschriften aan een vergunning te verbinden om het gevaar weg te nemen of te beperken. Naar het oordeel van de Afdeling ligt in artikel 3, vijfde lid, van de Wet Bibob tenslotte ook besloten dat de evenwichtigheid van de intrekking of de weigering moet worden getoetst als onderdeel van de beoordeling van de evenredigheid. De wijze waarop die beoordeling moet worden uitgevoerd is gelijk aan de manier waarop dat op grond van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb moet gebeuren. Daarbij moeten de individuele gevolgen van het besluit worden betrokken."

Gelet op vorenstaande overweging dient aldus de evenredigheidstoets in de zin van artikel 3, vijfde lid, van de Wet Bibob, te worden beoordeeld op dezelfde wijze als waarop dat op grond van 3:4, tweede lid, van de Awb dient te gebeuren. Dat is, op basis van het toetsingskader uit de Harderwijk-uitspraak, concreet aan de hand van *i*) de geschiktheid, *ii*) de noodzakelijkheid en *iii*) de evenwichtigheid. Dit laatste mede gezien de gevolgen van een besluit voor de betrokkene en diens verwijtbaarheid aan de tegengeworpen feiten of gedragingen.

In verband met de evenredigheidstoetsing achten wij nog van belang, alvorens aan de vorenbedoelde "drietraps-doel-middeltoetsing" toe te komen, dat de Afdeling in de Harderwijk-uitspraak heeft benadrukt dat de ratio van de evenredigheidstoets niet is, het tegengaan van nadelige gevolgen van besluitvorming, maar het voorkomen van onnodig nadelige gevolgen: "*Een besluit met 'harde' gevolgen is daarom niet per definitie een onevenredig besluit. En omgekeerd kan een besluit met 'zachte' gevolgen toch onevenredig zijn, bijvoorbeeld omdat de met het besluit te dienen doelen niet zwaar wegen*", aldus de Afdeling.

4.2 Toegepast

4.2.1 De geschiktheid

Wij menen, gelet op de gebleken ernstige mate van gevaar als uitgangspunt, dat de weigering van de aangevraagde wijziging van de omgevingsvergunningen, alsook de algehele intrekking van de vigerende omgevingsvergunningen, als zodanig geschikt is om het met de Wet Bibob beoogde doel te bereiken. Zoals gezegd is dat doel het voorkomen dat wij vanwege deze vergunningen onbedoeld strafbare feiten faciliteren. Bij het begrip 'integriteit' gaat het volgens de memorie van toelichting bij de Wet Bibob niet alleen om het eigen handelen van de overheid, maar ook om het handelen van derden die daartoe door de overheid in de gelegenheid worden gesteld. De integriteit van de overheid wordt aangetast als de overheid vergunningen verleent zonder al het mogelijke te doen om te voorkomen dat deze vervolgens worden benut om met strafbare feiten verkregen voordelen te benutten, dan wel om (nieuwe) strafbare feiten te plegen. Er wordt derhalve vanuit gegaan dat een integere overheid zich

bewust is van het mogelijk crimineel misbruik van vergunningen en dat zij zich bij die mogelijkheid niet neerlegt.[45] De Wet Bibob stelt bestuursorganen in staat om de eigen integriteit te beschermen.

Zoals de Afdeling in de hiervoor genoemde uitspraak van 20 mei 2026 heeft overwogen, volgt de geschiktheid van de intrekking en weigering voor het daarmee beoogde doel in beginsel al uit de Wet Bibob zelf. De wetgever heeft immers bij een ernstig gevaar de intrekking of weigering van een vergunning in algemene zin een geschikt middel geacht om te voorkomen dat een vergunning (concreet) wordt gebruikt om – voor zover in dit geval relevant – strafbare feiten te plegen. Aldus is – als vertrekpunt van dit voornemen – een weigering en intrekking van de (aangevraagde) omgevingsvergunning geschikt.

4.2.2 De noodzakelijkheid

Uit de Harderwijk-uitspraak en daarop voortbordurende rechtspraak volgt dat aan de hand van de ernst en de omvang van de feiten dient te worden beoordeeld in hoeverre een bestuurlijke maatregel noodzakelijk is ter bescherming van de daarmee beoogde belangen. Daarbij dient onder andere acht geslagen te worden op de ernst en omvang van de "normschending". Gelet op artikel 3, vijfde lid, van de Wet Bibob wordt de ernst en omvang van deze normschending bepaald aan de hand van de ernst van het gevaar en – wat de b-grond betreft – de ernst van de strafbare feiten. Tevens dient, ook volgens de uitspraak van 20 mei 2026, in het kader van de noodzakelijkheid onder ogen te worden gezien of een minder vergaande maatregel kan worden toegepast, waaronder in het bijzonder het verbinden van voorschriften op grond van artikel 3, zevende lid, van de Wet Bibob. Tegen deze achtergrond komen wij op grond van ons eigen onderzoek en het Bibob-advies tot de volgende bevindingen.

[redacted]

[redacted]

[redacted] Wij wijzen in dit verband op de volgende overweging van de Afdeling in de uitspraak van 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2450, waarin zij in verband met artikel 3, vijfde lid, van de Wet Bibob, het volgende overwoog:

> *"[...]. Uit artikel 3, vijfde lid, van de Wet Bibob blijkt immers dat er sprake moet zijn van evenredigheid van de weigering aan de mate van het gevaar en de ernst van de strafbare feiten. Het zal daarbij dus moeten gaan om overtredingen die ernstig zijn en/of structureel of stelselmatig zijn gepleegd. Lichtere en incidentele overtredingen [...] worden ook betrokken bij de beoordeling van de evenredigheid en kunnen, hoewel zij daarvoor veelal niet zelfstandig dragend kunnen zijn, bijdragen aan het oordeel dat een aangevraagde [...]vergunning [...] vanwege de b-grond moet worden geweigerd.".*

[redacted]

[45] *Kamerstukken II* 1999/00, 26 883, nr. 3, p. 2-3.

[redacted]

Wij dienen echter, zoals gezegd, in verband met de noodzakelijkheid ook te bezien of met een minder vergaande maatregel, zoals het verbinden van voorschriften kan worden volstaan, om het gebleken ernstige gevaar weg te nemen of te beperken. In verband hiermee overwegen wij als volgt.

[redacted]

[46] Vgl. ABRvS 9 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5279, r.o. 2.8.5; ABRvS 27 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY7372, r.o. 5.4; ABRvS 19 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3041, r.o. 5.2; ABRvS 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3732, r.o. 5.3 en ABRvS 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:511, r.o. 10.3.

[redacted]

Wij menen in dit verband dat volstaan zou kunnen worden met een *tijdelijke* verlening van de aangevraagde wijziging van de omgevingsvergunningen en het ambtshalve wijzigen van de vigerende omgevingsvergunningen door de geldigheidsduur ervan te beperken. Dit alles, in combinatie met het verbinden van voorschriften aan deze vergunningen. Dat wij hiertoe bevoegd zijn volgt uit de rechtspraak van de Afdeling, waaronder de uitspraken van 18 februari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH3237, en van 6 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:350. Hierin oordeelde de Afdeling dat het beperken van de geldigheidsduur van een vergunning op grond van de Wet Bibob tot de mogelijkheden behoort. In de laatstgenoemde uitspraak overwoog de Afdeling in dat kader:

> *"16.2. De Afdeling merkt onder verwijzing naar haar uitspraak van 18 februari 2009 (ECLI:NL:RVS:2009:BH3237) op dat, hoewel artikel 3, eerste lid, van de Wet bibob alleen de weigering van een aangevraagde beschikking en de intrekking van een gegeven beschikking noemt, gelet op het rechtsadagium 'wie het meerdere mag, mag ook het mindere' in beginsel de mogelijkheid bestaat een vergunning gedeeltelijk te weigeren dan wel de geldingsduur daarvan te beperken door deze voor een bepaalde tijd te verlenen, mits dat in overeenstemming is met artikel 3, vijfde lid, van de Wet bibob."*

Het doel en de strekking van deze minder ingrijpende maatregel is om het gebleken ernstige gevaar daadwerkelijk weg te nemen of te beperken en Broekhoff de mogelijkheid te geven om daartoe gedurende de toegekende looptijd van de vergunningen, zelf toereikende maatregelen te treffen. Die maatregelen moeten erop gericht zijn een einde te maken aan het structureel en stelselmatig overtreden van wetten en regels omtrent – kort gezegd – activiteiten met betrekking tot vuurwerk.

[redacted]

Gelet op het vorenstaande zijn wij van oordeel dat het weigeren van de aangevraagde (wijziging van de) omgevingsvergunningen en het intrekken van de verleende vergunningen op zichzelf geschikt en noodzakelijk is om het gebleken ernstige gevaar weg te nemen of te beperken, maar dat vanwege de hiervoor genoemde omstandigheden (vooralsnog) volstaan kan worden met een minder ingrijpende maatregel. Wij zijn voornemens om de geldigheidsduur van de aangevraagde en vigerende vergunningen te beperken door te bepalen dat deze voor twee jaar zullen gelden, onder het verbinden van nadere voorschriften die zijn gericht op het wegnemen dan wel beperken van het gevaar.

4.2.3 De evenwichtigheid

Bij de beoordeling van de evenwichtigheid, als laatste onderdeel van de evenredigheidstoets, moet worden bezien of een op zichzelf geschikte en noodzakelijke maatregel in de gegeven omstandigheden niet onredelijk bezwarend uitpakt voor – in dit geval – Broekhoff Hierbij spelen met name de verwijtbaarheid (aan de normschending), alsook de gevolgen van de maatregel een rol.

[redacted]

Ook met het oog op deze gevolgen menen wij dat een minder ingrijpende doch, afgezet tegen de ernst van het gevaar en de ernst van de feiten, voldoende strenge maatregel, meer recht doet aan de belangen van Broekhoff Een ongeclausuleerde vergunningverlening en ongewijzigde instandhouding van de vigerende vergunningen achten wij in dit verband niet verantwoord. Dit zou namelijk geen recht doen aan de gebleken ernst van het gevaar ter zake van de b-grond en evenmin aan de ernst van de feiten.

Met het oog op de evenwichtigheid zien wij eveneens aanleiding om aan de (aangevraagde wijziging van de) vigerende omgevingsvergunningen een looptijd toe te kennen van twee jaar, onder het verbinden van voorschriften. Een en ander zoals hiervoor bij de bespreking van de noodzakelijkheid toegelicht. De voorschriften zijn erop gericht Broekhoff te bewegen om de gebleken ernstige mate van gevaar daadwerkelijk weg te nemen of te beperken gedurende de looptijd van de vergunningen en om het vertrouwen van ons voor de toekomst te herwinnen.

Wij beseffen dat deze maatregel voor Broekhoff niet gering is. [redacted] Wij menen echter dat dit ook nodig is om een daadwerkelijke verandering in de bedrijfsvoering, die zich – als gezegd – in een kwetsbare branche bevindt, teweeg te brengen. Dat mogen wij van Broekhoff verlangen gezien de ernst van het gevaar en de ernst van de feiten. Evenwel is hetgeen wij van Broekhoff op grond van ons voorgenomen besluit verlangen niet onrealistisch. Het is hoe dan ook minder ingrijpend dan de algehele weigering en intrekking van de (gevraagde) omgevingsvergunningen, waartoe wij vanwege de ernst van het gevaar en de ernst van de gebleken feiten eveneens gerechtigd zijn.

Broekhoff heeft het daarbij in belangrijke mate zelf in de hand of voor haar, na de voorgenomen toegekende looptijd van de vergunningen, de vergunningen weer voor onbepaalde tijd zullen gaan gelden. [redacted] Het toekennen van een tijdelijke looptijd aan de omgevingsvergunningen, onder het verbinden van voorschriften, draagt daarmee bij aan de algehele kwaliteit van de inrichting, hetgeen ook in het belang van Broekhoff zelf is. Alleen als Broekhoff zich niet aan de gestelde voorschriften houdt, kunnen wij de omgevingsvergunningen definitief intrekken. Dat kunnen wij ook bij [redacted] binnen de toegekende looptijd van twee jaar.

[redacted], dan zijn wij bereid om aan de omgevingsvergunningen (weer) een onbepaalde looptijd toe te kennen, al dan niet onder het verbinden van nadere voorschriften (dat laatste, afhankelijk van de gevaarsconclusie en de gebleken feiten en omstandigheden op dat moment).

Wij menen hiermee een redelijke maatregel te treffen, met het oog op zowel de belangen van Broekhoff als de (integriteits)belangen van de provincie. Van financiële schade voor Broekhoff is vanwege dit voorgenomen besluit volgens ons geen of nagenoeg geen sprake. In elk geval niet in onevenredige zin, in verhouding tot de ernst van het gevaar en de ernst van de strafbare feiten. Wij zien ook niet in dat

het functioneren en bestaansrecht van de inrichting vanwege ons voorgenomen besluit wordt bedreigd. De tijdelijk geldigheidsduur van de vergunningen en de daaraan verbonden voorschriften dragen daadwerkelijke bij aan het wegnemen of beperken van de mate van gevaar in de zin van artikel 3 van de Wet Bibob.

Tot slot benadrukken wij dat de (ambtshalve) tijdelijk toegekende looptijd en de verbonden voorschriften aan de (aangevraagde) omgevingsvergunningen, direct verband houden met de bevindingen uit het Bibob-onderzoek. Zij gaan niet verder dan noodzakelijk om het doel van de Wet Bibob te dienen. Zo schrijven wij enkel voor dat gedurende de tijdelijke looptijd van de omgevingsvergunningen [redacted]

De gevolgen van ons voorgenomen besluit zijn daarmee niet onevenredig ten opzichte van de ernstige mate van gevaar en de ernst van de strafbare feiten. Evenmin zijn deze gevolgen onevenredig met het doel dat met ons besluit wordt beoogd, te weten het beschermen van de integriteit van de provincie Flevoland tegen het ongewild faciliteren van strafbare feiten.

De ambtshalve toekenning van een tijdelijke looptijd aan de aangevraagde en vigerende verleende omgevingsvergunningen, een en ander onder het verbinden van voorschriften, is volgens ons aldus evenredig. Zowel in de zin van artikel 3, vijfde lid, van de Wet Bibob, als in de zin van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb.

5 CONCLUSIE BEOORDELING WET BIBOB

Gelet op het vorenstaande menen wij dat met recht en rede geconcludeerd moet worden dat sprake is van een ernstig gevaar dat de aangevraagde wijziging van de omgevingsvergunning en de reeds verleende omgevingsvergunningen voor de inrichting van Broekhoff mede gebruikt zullen worden voor het plegen van strafbare feiten, als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel b van de Wet Bibob (de b-grond). Op grond van alle ons bekende feiten en omstandigheden is ons voornemen om, in plaats van een algehele weigering en intrekking van de (aangevraagde) omgevingsvergunningen, aan de voor Broekhoff geldende omgevingsvergunningen een tijdelijke geldigheidsduur toe te kennen en de gevraagde wijziging van de omgevingsvergunningen tijdelijk te verlenen, een en ander onder het verbinden van voorschriften, evenredig. De maatregel is geschikt, noodzakelijk met het oog op de ernst van het gevaar en de ernst van de strafbare feiten, alsook evenwichtig gezien de relatief beperkte gevolgen ervan voor Broekhoff Wij menen dat met het voorgenomen besluit daadwerkelijk kan worden voorkomen dat wij door middel van vergunningverlening ongewild criminele activiteiten faciliteren, hetgeen strookt met het doel van de Wet Bibob.