



provincie **HOLLAND**
ZUID

GS-Voorstel

Besluitnummer
PZH-2021-767027012 DOS-2020-
0006383

Status
A-Openbaar

Datum vergadering Gedeputeerde Staten
16 maart 2021

Eindtermijn
23 maart 2021

Onderwerp

Beslissing op bezwaar van Waddinxveense Groenrecycling Wagro B.V. inzake vijf lasten onder dwangsom

Advies

1. De bezwaren van Wagro B.V. van 18 augustus 2020 tegen het besluit van 20 juli 2020 met kenmerk 2020193188 deels gegrond en deels ongegrond te verklaren.
2. Te herroepen de last die ziet op de overtreding ten aanzien van het innemen van te veel agrarisch afval (last 3 in het besluit van 20 juli 2020, met kenmerk 2020193188).
3. Conform het advies van de bezwarencommissie vanwege de overzichtelijkheid en leesbaarheid in de beslissing op bezwaar het gehele besluit, tot het opleggen van lasten onder dwangsom, te vervangen en op te nemen.
4. In te willigen het verzoek om proceskostenvergoeding.
5. Vast te stellen de publiekssamenvatting over de beslissing op bezwaar van Wagro B.V.

Besluit GS

Vastgesteld conform advies.

Bijlagen

1. Beslissing op bezwaar Wagro B.V. inzake vijf lasten onder dwangsom
2. Advies bezwarencommissie Wagro handhaving RB-2020-115

1 Toelichting voor het College

Wagro B.V. aan de Tweede Bloksweg 54 b te Waddinxveen betreft een inrichting voor onder andere het composteren van groenafval. Voor deze inrichting is op 8 oktober 2015 een revisievergunning verleend.

Aan de vergunning zijn voorschriften verbonden waarin onder andere de maximaal te accepteren hoeveelheid afval is vastgelegd.

Tevens moet het bedrijf voldoen aan de Wet Milieubeheer en het Besluit melden afvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen waarin registratievoorschriften zijn opgenomen voor het accepteren van afval.

Over dit bedrijf zijn de afgelopen jaren zeer veel klachten met betrekking tot geuroverlast ingediend. Dit maakt dat er een zwaarwegend belang is bij handhaving van de wettelijke voorschriften en de voorschriften uit de vergunning.

Handhavingstraject

Op 20 april 2020 heeft een toezichthouder van de Omgevingsdienst Midden-Holland (hierna: ODMH) een administratieve controle uitgevoerd. Daarbij zijn diverse overtredingen vastgesteld. Die overtredingen betreffen met name een onjuiste registratie van afvalstoffen en een overschrijding van de toegestane maximale hoeveelheid opgeslagen afvalstoffen. Naar aanleiding van deze controle, alsmede kwartaalregistraties over 2019 en 2020, een monitoringsverslag composteringsproces van Wagro B.V. en meldingsgegevens van het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen, is aan bezwaarde op 22 juni 2020 het voornemen tot handhavend optreden meegedeeld.

Geconstateerd is dat:

- de maximale toegestane hoeveelheden zijn overschreden.
- afvalstoffen niet conform de gebruikelijke benaming worden geregistreerd en dat verkeerde euralcodes worden gebruikt.

Naar aanleiding van deze overtredingen is op 20 juli 2020 een last onder dwangsom opgelegd. Daarin zijn 5 lasten geformuleerd;

1. Wagro B.V. mag niet meer dan 84.000 ton groenafval per jaar accepteren. Als Wagro B.V. hieraan niet voldoet, dan moet een dwangsom worden betaald van € 100,00 per ton groenafval of agrarisch bedrijfsafval die boven de vergunde hoeveelheid van 84.000 ton wordt geaccepteerd, met een maximum van € 250.000,00.

2. Wagro B.V. mag niet meer dan 42.000 ton organisch (groen)afval en organisch bedrijfsafval per jaar composteren. Als Wagro B.V. hieraan niet voldoet, dan moet een dwangsom worden betaald van € 100,00 per ton organisch (groen)afval en organisch bedrijfsafval ten behoeve van de compostering, die boven de vergunde ruimte van 42.000 ton per jaar wordt geaccepteerd (verwerkingsmethode code E03), met een maximum van € 250.000,00.

3. Wagro B.V. dient de jaarlijks in te nemen hoeveelheid agrarisch afval ten behoeve van het composteringproces met euralcode 020103 te beperken tot maximaal 2.100 ton. Als Wagro B.V. hieraan niet voldoet, dan moet een dwangsom worden betaald van € 100,00 per ton agrarisch afval ten behoeve van de compostering, die boven de vergunde ruimte van 2.100 ton wordt geaccepteerd, met een maximum van € 250.000,00.
4. Wagro B.V. mag niet meer dan 30.000 ton puin per jaar accepteren. Als Wagro B.V. hieraan niet voldoet, dan moet een dwangsom worden betaald van € 200,00 per ton puin die boven de 30.000 ton wordt geaccepteerd, met een maximum van € 100.000,-.
5. Wagro B.V. dient voorafgaand aan een volgende acceptatie nieuwe afvalstroomnummers met de juiste euralcode en juiste benaming van het afval aan te maken. Als Wagro hieraan niet, niet geheel of niet tijdig voldoet, dan Wagro moet ons een dwangsom betalen van € 500,00 per onjuiste euralcode of niet herleidbare benaming van de afvalstof, met een maximum bedrag van € 10.000,00.

Bezwaarschrift

Op 18 augustus 2020 heeft Wagro B.V. een bezwaarschrift ingediend. Daarin staat het volgende:

1. Bezwaarde heeft artikel 10.40, eerste lid, van de Wet milieubeheer niet overtreden, want bij het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen (hierna: LMA) behoefde zij slechts de afgifte van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke stoffen te melden. Zij hoefde geen euralcode toe te kennen.
2. Het begrip 'gebruikelijke benaming' uit artikel 10.40, eerste lid, van de Wet milieubeheer is niet gedefinieerd in de wet en parlementaire geschiedenis.
3. De last is niet duidelijk en concreet geformuleerd. Dat is in strijd met vaste rechtspraak en te verstrekkend.
4. De last is tevens te verstrekkend omdat u benamingen voorschrijft die afwijken af van de euralcodes van de Europese afvalstoffenlijst.
5. In de branche is het gebruikelijk om de genoemde stoffen op de wijze te registreren zoals bezwaarde dat doet en om de genoemde deelstromen uit groenafval niet onder aparte codes te registreren. Voorts acht bezwaarde de begunstigingstermijn van last 5 te kort en de dwangsommen en het maximum onevenredig hoog.

Bezwaarde heeft vervolgens op 14 september 2020 een aanvullend bezwaarschrift ingediend. Daarin voert zij het volgende aan:

Ten aanzien van last 1. De maximaal te accepteren hoeveelheid groenafval en organisch bedrijfsafval is 84.000 ton. Uw conclusie dat 85.622 ton is geaccepteerd is onjuist omdat sommige afvalstoffen onterecht zijn meegeteld.

Ten aanzien van last 2. De maximaal te composteren hoeveelheid groenafval en organische bedrijfsafval is 42.000 ton is niet overschreden. De methode die u gebruikt om de maximale hoeveelheid te berekenen is niet correct

Ten aanzien van last 3. U hebt verkeerde afvalstromen in de berekening betrokken. Niet de gehele hoeveelheid afvalstoffen die is gemeld met euralcode 020103, kan worden gekwalificeerd als agrarisch afval in de zin van de omgevingsvergunning milieu.

Ten aanzien van last 4 erkent bezwaarde dat zij in 2019 te veel puin heeft geaccepteerd en dus inderdaad een overtreding heeft gepleegd. Maar bezwaarde heeft de drie daaraan voorafgaande jaren fors minder geaccepteerd dan de maximale jaarlijkse hoeveelheid van 30.000 ton.

Advies bezwarencommissie

Op 3 december 2020 heeft de digitale hoorzitting van de bezwarencommissie plaatsgevonden.

Op 9 februari 2020 heeft de commissie advies uitgebracht.

De commissie acht het besluit juist, behalve een aantal door de commissie genoemde gebreken.

De bezwarencommissie adviseert om de door haar genoemde gebreken aan het bestreden besluit te herstellen en het gehele besluit te vervangen in verband met de overzichtelijkheid.

De kosten van het bezwaar moeten aan bezwaarde worden vergoed.

Er zijn geen redenen om voorbij te gaan aan het advies van de bezwarencommissie. Het opleggen van een last onder dwangsom aan Wagro B.V. is terecht en noodzakelijk vanwege de geconstateerde overtredingen. Vanwege een aantal gebreken in het primaire besluit d.d. 20 juli 2020 (hieronder verder uitgewerkt) wordt dat gehele besluit herzien en vervangen door een nieuw besluit. Conform het advies van de bezwarencommissie is voor de overzichtelijkheid en leesbaarheid in de beslissing op bezwaar het gehele besluit vervangen en opgenomen. Dat besluit dient tezamen met de beslissing op bezwaar te worden verzonden aan Wagro B.V.

Conclusie bezwarencommissie en verwerking in de beslissing op bezwaar

De bezwarencommissie komt tot de volgende conclusies:

1. Het bestreden besluit is door zijn opbouw en gebruik van begrippen op tal van punten onduidelijk en onjuist.

De bezwarencommissie adviseert om die gebreken bij de beslissing op bezwaar te herstellen.

Dit is verwerkt in het herstelde besluit tot vijf lasten onder dwangsom dat onderdeel uitmaakt van de beslissing op bezwaar.

2. De in het bestreden besluit onder 5. vermelde beoogde last en overtredingen hebben betrekking op twee soorten overtredingen (onjuiste benamingen resp. onjuiste Euralcodes), namelijk van twee verschillende wettelijke voorschriften: artikel 10.40, eerste lid, onder c, van de Wet milieubeheer resp. artikel 3, tweede lid, van het Besluit melden afvalstoffen en gevaarlijke stoffen. De bezwarencommissie acht het onjuist om in één last deze verschillende overtredingen van verschillende wettelijke voorschriften op te nemen. Zij adviseert om dat bij de beslissing op bezwaar te herstellen en daarbij tevens de bijbehorende maxima aan te verbeuren dwangsommen te heroverwegen.

In de herziene versie van het besluit tot opleggen van de lasten onder dwangsommen is dit gesplitst in twee lasten conform het advies van de commissie.

3. Bezwaarde heeft pas tijdens de hoorzitting gesteld dat zij het onjuist gebruik van euralcodes vóór het nemen van het bestreden besluit heeft beëindigd. Nu die stelling tijdens de hoorzitting niet kon worden geverifieerd, adviseert de bezwarencommissie om alsnog te onderzoeken of die stelling juist is en, als zij juist is, dit deel van de beoogde last 5 wegens onbevoegdheid tot het opleggen daarvan te herroepen.

Nader onderzoek toont aan dat de overtreding nog voortduurt, de last blijft daarom in stand.

4. De in het bestreden besluit onder 3. vermelde overtreding is niet komen vast te staan; zij is voor een groot deel op veronderstellingen gebaseerd. De bezwarencommissie adviseert om de

beoogde 'last' onder 3. te herroepen, tenzij alsnog toereikend wordt gemotiveerd dat wél vaststaat dat die overtreding heeft plaatsgevonden.

Ten aanzien van deze last (hoeveelheid ingenomen agrarisch afval) komen we tot de conclusie dat een overtreding niet voldoende vaststaat, door onjuist gebruik van euralcodes en gebruikelijke benamingen, om er een last onder dwangsom aan te kunnen verbinden. Deze last wordt daarom herroepen en niet opgenomen in het nieuwe besluit tot het opleggen van de lasten onder dwangsom.

5. In het bestreden besluit is bij de onder 1. en onder 4. vermelde overtredingen voorschrift 1 van de omgevingsvergunning van 22 mei 2017 vermeld. Dit voorschrift is inmiddels ingetrokken en vervangen door – voor zover hier van belang – voorschrift 1.2 van de omgevingsvergunning van 11 augustus 2020. De bezwarencommissie adviseert om in de te herformuleren lasten 1. en 4. dit voorschrift 1.2 te vermelden.

Deze opmerkingen zijn verwerkt in het nieuwe besluit tot het opleggen van de lasten onder dwangsom.

6. Voor het overige acht de bezwarencommissie het bestreden besluit juist.

7. Het bestreden besluit bevat een groot aantal gebreken. Die zijn bij de beslissing op bezwaar tenminste voor een deel te herstellen. Maar gezien het grote aantal gebreken adviseert de bezwarencommissie om ter wille van de overzichtelijkheid het bestreden besluit bij de beslissing op bezwaar geheel te vervangen door een nieuw besluit waarin alle voormelde gebreken zijn hersteld.

Alle opmerkingen van de commissie zijn verwerkt in een nieuw besluit dat onderdeel uitmaakt van de beslissing op bezwaar..

8. Vanwege alle gebreken adviseert de commissie de proceskosten met toepassing van artikel 7:15 Awb te vergoeden.

Financieel en fiscaal kader

Totaalbedrag excl. BTW : n.v.t.
Programma : n.v.t. (dit betreft een extern belegde taak bij de ODMH)
Financiële risico's : Geen.

De proceskosten van deze procedure komen ten laste van de ODMH.

Juridisch kader

In het bijgevoegde advies van de bezwarencommissie en in de brief met de beslissing op bezwaar staan mogelijk gegevens waardoor belanghebbenden, op grond van artikel 6, vijfde lid, van de Wet openbaarheid van bestuur, mogelijk gegronde bezwaren hebben tegen de actieve openbaarheid van deze documenten. Om die reden worden alleen het GS-voorstel en de publiekssamenvatting gepubliceerd. De besluitvorming is hiermee transparant, zonder dat mogelijke belangen van belanghebbenden en derden worden geschaad. In deze stukken zijn de gegevens op basis van de AVG geanonimiseerd.

Tegen de beslissing op bezwaar staat beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Daarnaast kan een verzoek om voorlopige voorziening worden gevraagd bij de Voorzieningenrechter van de Raad van State.

2 Voorafgaande besluitvorming

Het besluit waarop dit bezwaar betrekking heeft, betreft een vijftal lasten onder dwangsom die op 20 juli 2020 zijn opgelegd aan Wagro B.V. in verband met het accepteren en composteren van te veel groenafval, het accepteren van te veel puin en het niet juist registreren van euralcodes en gebruikelijke benamingen.

3 Proces

Zie onder 1.

4 Participatie en rolneming

Dit besluit valt in het participatiekompas onder rechtmatig. Aangezien dit de uitvoering van een wettelijke taak betreft is participatie van derden niet van toepassing op dit besluit.

5 Communicatiestrategie

De publiekssamenvatting en het GS-voorstel worden gepubliceerd op de website van de provincie. In de brief met de beslissing op bezwaar wordt dit aan Wagro B.V. gemeld. Het GS-voorstel en de publiekssamenvatting worden als bijlagen meegestuurd.