

Hoor- en adviescommissie

1482809/1522480

ADVIES

AAN GEDEPUTEERDE STATEN

naar aanleiding van de behandeling van het bezwaarschrift ingevolge artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van Meerlanden Holding N.V. te Aalsmeer (bezwaarde), van 27 augustus 2020, tegen het besluit van Gedeputeerde Staten van Noord Holland (verweerders) van 24 juli 2020, waarbij er een last onder dwangsom (hierna: LOD) aan Meerlanden is opgelegd.

ONTVANKELIJKHEID

Gelet op de datum waarop het bestreden besluit is verzonden, 24 juli 2020, en gelet op de datum waarop het per post verzonden bezwaarschrift is ontvangen, 31 augustus 2020, stelt de Commissie vast dat dit binnen de wettelijke termijn is ingediend. Voorts is het rechtsgeldig ondertekend en wordt voldaan aan alle overige vormvereisten, zodat een inhoudelijke behandeling van de bezwaren kan plaatsvinden.

GRONDSLAG

De grondslag voor de LOD is artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

1. Een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, kan in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen.
2. Voor een last onder dwangsom wordt niet gekozen, indien het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen, zich daartegen verzet.

De last vloeit voort uit de overtreding van voorschrift 3.21.1 van de omgevingsvergunning van 5 juli 2011, verzonden op 12 juli 2011 (p. 66):

Ten behoeve van de compostering mag uitsluitend GFT, analoog-GFT en groenafval tot een gezamenlijke hoeveelheid van 55.000 ton/jaar worden geaccepteerd.

Het groenafval valt uitsluitend onder de Euralcodes: - 02.01.03 (afval van plantaardige weefsels), - 02.01.07 (afval van de bosbouw) én - 20.02.01 (biologisch afbreekbaar afval).

INHOUD VAN HET BESTREDEN BESLUIT

Verweerders gelasten bezwaarde om herhaling van de overtreding van voorschrift 3.21.1 te voorkomen door te voorkomen dat in 2020 de acceptatie ten behoeve van de compostering van uitsluitend GFT, analoog GFT en groenafval tot een gezamenlijke hoeveelheid van 55.000 ton/jaar wordt overschreden. Wanneer niet of niet volledig aan deze last wordt voldaan, is bezwaarde een dwangsom van € 100.000,- ineens verschuldigd aan verweerders.

Uit eerdere controles is gebleken dat in 2017 de acceptatie ten behoeve van vergisting en compostering 56.831.332 kg bedroeg. In 2018 bedroeg deze 57.236 ton.

Hoor- en adviescommissie

1482809/1522480

In november 2019 is bezwaarde in de gelegenheid gesteld om een zienswijze te geven op het voornemen om een LOD op te leggen. Deze zienswijze heeft verweerders niet van hun voornemen afgebracht. Bij besluit van 24 juli 2020 is de LOD opgelegd.

OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE TEN AANZIEN VAN DE BEZWAREN EN DE VERWEREN

De eerste 3 bezwaren zijn nauw met elkaar verweven. Deze worden eerst genoemd, waarna de reactie van verweerders en de overweging van de commissie volgt.

1. Bezwaar: Inconsequentie in toepassing

Aan het begin en eind van het composteringsproces komt een vervuilde stroom vrij. Dit zijn beide stromen die niet tot de stroom GFT-afval gerekend kunnen worden. Beide worden via het systeem AMICE gemeld bij het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen (hierna: LMA). Beide stromen, en niet alleen de eerste bij inname, moeten worden afgetrokken van de ingewogen vracht.

2. Bezwaar: Wat behoort (niet) tot GFT-afval

De stroom 'glas en steentjes' behoort niet tot het GFT-afval en dient derhalve ook niet meegewogen te worden bij de geaccepteerde hoeveelheid GFT-afval. Deze stroom wordt wel geaccepteerd, maar niet ten behoeve van de compostering (zie tekst vergunningvoorschrift, *ten behoeve van de compostering*). Deze stroom dient derhalve in aftrek te worden gebracht van de hoeveelheid geaccepteerd GFT-afval. Wanneer dit toegepast wordt, is bezwaarde de afgelopen 3 jaar onder de vergunde jaar-tonnage gebleven.

3. Bezwaar: Glas en steentjes niet als GFT-afval accepteren

Glas en steentjes mogen inderdaad niet als GFT-afval geaccepteerd worden. Het is echter niet mogelijk om deze stroom vóór acceptatie te scheiden van het GFT-afval. Na het zeeffproces is dit gewicht wel bekend en dit wordt ook gemeld bij LMA.

Verweer:

Afvalstromen die aan de poort al worden afgekeurd, gaan niet het composteringsproces in en worden niet bij het maximale tonnage gerekend. De wel geaccepteerde afvalstroom bevat fracties van bijvoorbeeld steentjes, plastic en glas die tijdens het composteringsproces worden verwijderd. Het voorschrift richt zich nadrukkelijk op het moment van acceptatie, deze stroom mag niet boven de 55.000 ton komen. Verweerders verwijzen naar diverse producties om te onderbouwen dat het maximaal vergunde gewicht voor GFT-afval zich richt op de stroom die geaccepteerd wordt, dus inclusief de steentjes en het glas. Zie hiervoor productie 1 t/m 4, 10, 14 en 21. Onder de term 'ten behoeve van compostering' moet duidelijk het gehele composteringsproces worden verstaan vanaf het moment van acceptatie, en niet enkel de nabewerking waarbij het glas en de steentjes vrijkomen.

Overweging commissie

Partijen zijn het oneens over het weegmoment van de geaccepteerde GFT stroom. Duidelijk is dat op het innamemoment de stroom GFT-afval in de afgelopen jaren meer woog dan vergund. Volgens bezwaarde maakt dit nog geen overtreding van voorschrift 3.21.1 van de omgevingsvergunning, omdat het gewicht van de gezeefde steentjes en glas van dit gewicht behoort te worden afgetrokken. Verweerders gaan uit van het gewicht van de geaccepteerde stroom, inclusief steentjes en glas.

Hoor- en adviescommissie

1482809/1522480

De commissie merkt op dat het argument over het aftrekken van het gewicht van steentjes en glas in de voorgaande jaren (zie producties 9 t/m 14) niet lijkt te zijn aangevoerd door bezwaarde.

In productie 14, een e-mail van bezwaarde aan verweerders, geeft bezwaarde een overzicht van de hoeveelheden binnengekomen en verwerkt GFT. Hier wordt wel melding gemaakt van het restafval dat niet verwerkt is, maar niet van de eventueel nog af te trekken stroom steentjes en glas die na compostering overblijft. Het gewicht van de hoeveelheid verwerkte GFT is in de jaren 2017-2019 telkens boven de 55.000 ton, met jaarlijks een grotere overschrijding. Verweerders hebben eerder niet handhavend opgetreden omdat, door een samenwerking met een andere afvalverwerker, verbetering werd verwacht. Deze samenwerking is echter niet doorgegaan. Pas vanaf dat moment heeft bezwaarde aangevoerd dat de reststroom van steentjes en glas van de geaccepteerde stroom afgetrokken dient te worden.

Het komt de commissie aannemelijk voor dat met het betreffende voorschrift is bedoeld dat de stroom die 'aan de poort' al geweigerd wordt niet bij het geaccepteerde gewicht wordt opgeteld, maar de overige geaccepteerde stroom wel, dus inclusief steentjes en glas. Deze steentjes en glas zijn op zichzelf misschien niet aan te merken als GFT-afval, maar zijn wel als zodanig aangeboden en ook zo geaccepteerd ten behoeve van de compostering. Het glas en de steentjes maken onvermijdelijk wel deel uit van het composteringsproces. Pas na afloop van het composteringsproces, in de nabewerking, wordt deze stroom uit de compost gezeefd. Uit de werkinstructie 'Vergisten en Composteren', waarin de afvoer van de restproducten genoemd wordt, blijkt duidelijk dat de afgekeurde vrachten niet meegerekend worden. Er blijkt niet dat de restproducten geen onderdeel zijn van de geaccepteerde stroom ten behoeve van de GFT compostering.

4. Bezwaar: Onvoorziene omstandigheden (Corona)

Er is wel sprake van een onvoorziene omstandigheid. De Coronacrisis heeft geleid tot een veranderd afvalgedrag. Er was sprake van een toename van de aangeboden hoeveelheid GFT-afval. Met verweerders is de afspraak gemaakt dat meer GFT-afval geaccepteerd en verwerkt mocht worden. Bezwaarde heeft zich aan de daarbij horende rapportageplicht gehouden. Hieruit blijkt de aanzienlijke toename van de afvalstroom. De grens van 50.000 ton/jaar zou opgehoogd moeten worden met deze extra stroom GFT-afval.

Verweer:

Bezwaarde is niet verplicht om overschotten in de markt te accepteren en is wel verplicht om de vergunningvoorschriften na te leven. Overschotten kunnen ook aan andere afvalverwerkers aangeboden worden. Binnen een straal van 60 km zijn circa 10 andere composteerinrichtingen actief.

Het klopt dat er, als gevolg van de Coronacrisis, een tijdelijke piek is ontstaan in het aanbod van GFT-afval. Daarom is eenmalig coulance betracht. Het overschot was echter tijdelijk en bij andere afvalverwerkers is nog voldoende capaciteit beschikbaar (zie productie 22 en 23). De continuïteit van de verwijdering van GFT-afval is daarmee niet in gevaar. De Coronapieak voor wat betreft het aanbod van afval is ook allang voorbij.

In het kader van de extra Corona inname is van bezwaarde geen gedoogverzoek ontvangen. Bij recidive en calculerend gedrag wordt ook niet gedoogd. Verweerders hebben de indruk dat

Hoor- en adviescommissie

1482809/1522480

bezwaarde staatjes over de Corona inname blijft sturen om de opgelegde LOD te ondergraven. Het blijkt dat ook zonder het Coronasurplus van maart-april er over 2020 nog steeds sprake is van een geprognosticeerde overschrijding van de jaarcapaciteit met 14,3% tot 62.887 ton.

Overweging commissie

De Corona-crisis, en de daarbij ontstane extra stroom van (GFT) afval, kan gezien worden als een onvoorziene omstandigheid. De commissie is echter niet gebleken dat de bezwaarde hierdoor niet anders kon handelen dan het overschrijden van de vergunde maximale tonnage. Het is de commissie ook niet gebleken dat bij de afspraak om extra GFT-afval te accepteren ook afgesproken, gedoogd of vergund is dat het jaarmaximum overschreden mag worden. De commissie begrijpt dat de coulance die verweerders toonde zat in de geurbelasting die toenam door de extra geaccepteerde stroom GFT-afval. Bezwaarde is daarnaast niet het enige bedrijf in de omgeving dat GFT-afval verwerkt. Verweerders stellen terecht dat bezwaarde overschotten ook aan andere afvalverwerkers kan aanbieden. Bovendien is de prognose dat ook zonder het coronasurplus het maximale tonnage overschreden wordt in 2020.

5. Onaanvaardbare inbreuk op het milieu

In het besluit is gesproken over 'onaanvaardbare inbreuk op het belang van de bescherming van het milieu'. Dit staat op gespannen voet met de door het Rijk opgelegde VANG-doelstellingen: het verlagen van de hoeveelheid restafval en een toename van de overige deelstromen, waaronder GFT. Daarnaast maakt de stroom glas en steentjes geen inbreuk op de bescherming van het milieu. Er zit geen geur- of andere negatieve milieucomponent aan.

Verweer:

Verweerders ondersteunen de Rijksdoelstellingen om tot een circulaire economie te komen. Dat streven mag echter geen aanleiding zijn om de omgevingsvergunning te overtreden. De doelstellingen staan niet op gespannen voet met de LOD. Zolang er landelijk nog voldoende capaciteit beschikbaar is voor GFT-verwerking, kan aan de Rijksdoelstellingen worden voldaan.

Overweging commissie

De Rijksdoelstellingen gelden landelijk. Het zijn doelstellingen die de afvalverwerkers gezamenlijk dienen te bereiken. Het opleggen van een LOD aan een individueel bedrijf vanwege het overschrijden van de GFT-afval acceptatiegrens staat dan ook niet op gespannen voet met de Rijksdoelstellingen. Zeker niet zolang landelijk nog voldoende capaciteit beschikbaar is om GFT-afval te verwerken.

Voor wat betreft de geur merkt de commissie op dat de stroom steentjes en glas zelf wellicht geurloos is, maar niet onaannemelijk is dat de acceptatie van een grotere stroom GFT en de compostering daarvan meer geur(overlast) met zich meebrengt. Een stroom van 55.000 ton/jaar met restproducten brengt immers minder geur veroorzakende GFT met zich mee dan een stroom met restproducten van meer dan 55.000 ton/jaar.

6. Bezwaar: Wijzigingsverzoek vergunning

Verweerders geven in het besluit aan dat verweerders al eerder een wijziging van de vergunning hadden kunnen aanvragen. Eerder hebben verweerders aangegeven dat het gewenst is dat bezwaarde een nieuwe revisievergunning aanvraagt. Bezwaarde is hiermee ook inderdaad gestart. Dit wordt niet in de overwegingen van de LOD meegenomen.

Hoor- en adviescommissie

1482809/1522480

Verweer:

Een voornemen om te komen tot een aanvraag om een revisievergunning vormt geen beletsel om tussentijds een verandering aan te vragen als dat noodzakelijk zou zijn. Bezwaarde had in 2014 of na de waarschuwing in 2017 of in de jaren daarna een aanvraag tot wijziging kunnen doen. Een dergelijke aanvraag dient uiteraard met rapportages te zijn onderbouwd waaruit blijkt dat een capaciteitsuitbreiding vergunbaar is.

Overweging commissie

Nu de aanvraag voor de nieuwe revisievergunning nog niet ingediend is, kunnen verweerders deze gegevens niet meenemen in de afweging om de LOD op te leggen. Verweerders stellen terecht dat het, in aanloop naar de aanvraag voor de revisievergunning, mogelijk is om een wijziging van de huidige vergunning aan te vragen, zodat het maximaal te accepteren gewicht hoger kan worden. Het is mogelijk dat deze aanvraag niet ingewilligd kan worden.

Inmiddels heeft bezwaarde zeer recentelijk een melding gedaan met oog op de verhoging van de te accepteren stroom. Bezwaarde heeft aangegeven dat deze melding als een aanvraag om een vergunningswijziging wordt opgevat. De commissie merkt deze aanvraag niet aan als een concreet zicht op legalisatie op grond waarvan verweerders zouden moeten afzien van handhavend optreden. Daarvoor is van belang dat bezwaarde in de aanvraag uitgaat van een uitleg van voorschrift 3.21.1 (GFT-afval exclusief glas en steentjes) die de commissie niet volgt. Bovendien zijn aanvullende gegevens nodig (zoals een geurrapport, akoestisch rapport en een rapport betreffende stikstofdepositie) om te kunnen beoordelen of sprake is van een milieu-neutrale wijziging. Er is geen aanwijzing dat op voorhand, zonder deze aanvullende gegevens, kan worden geconcludeerd dat de wijzigingsvergunning kan worden verleend.

7. Bezwaar: Zienswijze en eerder gemaakte afspraken met betrekking tot registratie en meldingen aan LMA

Bezwaarde en verweerders hebben in februari 2020 overleg gehad. Daarbij is afgesproken dat bezwaarde in overleg zou gaan met LMA over binnengekomen/ontvangen stromen. Bij een controlebezoek in juni heeft bezwaarde aangegeven dat deze kwestie nader uitgewerkt wordt. Het bevreedt bezwaarde dat het onderzoek naar de mogelijkheden binnen LMA niet afgewacht zijn door verweerders.

Verweer:

Hier is door verweerders niet op gereageerd.

Overweging commissie

Het onderzoek naar de mogelijkheden binnen de LMA maakt niet dat geen LOD opgelegd zou kunnen worden wanneer een vergunningvoorschrift overtreden wordt.

ADVIES VAN DE COMMISSIE

De commissie komt op basis van de stukken en het besprokene tijdens de op 12 november 2020 gehouden openbare hoorzitting tot de conclusie dat het bestreden besluit niet herroepen moet worden.

Hoor- en adviescommissie

1482809/1522480

Het vorenstaande geeft de commissie aanleiding Gedeputeerde Staten van Noord-Holland met betrekking tot het bezwaarschrift Meerlanden Holding N.V. te Aalsmeer d.d. 27 augustus 2020 te adviseren bezwaarde in zijn bezwaren te ontvangen en deze bezwaren ongegrond te verklaren.

Haarlem, donderdag 12 november 2020

de Hoor- en adviescommissie,

Kamer III



fungerend secretaris



mr. drs. R. van Baaren,
voorzitter