

Datum uitspraak: 16-03-2005

Datum publicatie: 16-03-2005

Rechtsgebied: Bestuursrecht overig

Soort procedure: Eerste aanleg - meervoudig

Inhoudsindicatie: Bij besluit van 11 september 2003, kenmerk DGWM/2003/11661, heeft verweerder aan appellante verscheidene lasten onder dwangsom opgelegd met betrekking tot haar inrichting bestemd voor het composteren van groenafval op het perceel [locatie 1] te Waddinxveen en met betrekking tot het verwijderen van afvalstoffen uit die inrichting.

## Uitspraak

200403000/1.

Datum uitspraak: 16 maart 2005

### AFDELING

### BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid de "Waddinxveense Groencompostering Wagro B.V.", gevestigd te Waddinxveen, appellante,

en

het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland, verweerder.

#### 1. Procesverloop

Bij besluit van 11 september 2003, kenmerk DGWM/2003/11661, heeft verweerder aan appellante verscheidene lasten onder dwangsom opgelegd met betrekking tot haar inrichting bestemd voor het composteren van groenafval op het perceel [locatie 1] te Waddinxveen en met betrekking tot het verwijderen van afvalstoffen uit die inrichting.

Bij besluit van 2 maart 2004, kenmerk DGWM/DMB/04/1555, verzonden op 4 maart 2004, heeft verweerder het hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft appellante bij brief van 8 april 2004, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde datum, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 6 mei 2004.

Bij brief van 22 juni 2004 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellante. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 november 2004, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. C.M. Emeis, advocaat te Alphen aan den Rijn, ir. W.A.C. Lexmond en ing. J. Bos, gemachtigden, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. M.F.C. Kisters, R. Steller en ing. M.D. van Geelen, ambtenaren van de provincie, zijn verschenen.

Na het sluiten van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend. Er zijn nog stukken ontvangen van appellante en verweerder. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak verder behandeld ter zitting van 7 februari 2005, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. C.M. Emeis, advocaat te Alphen aan den Rijn, ir. W.A.C. Lexmond en ing. J. Bos, gemachtigden, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. M.F.C. Kisters en R. Steller, ambtenaren van de provincie, zijn verschenen.

## 2. Overwegingen

2.1. In de inrichting wordt onder andere groenafval gecomposteerd, gras(rollen) ingekuild en verontreinigde grond en secundaire grondstoffen opgeslagen.

2.2. Bij het bestreden besluit heeft verweerder een zestal lasten onder dwangsom die hij bij voornoemd besluit van 11 september 2003 heeft opgelegd, gehandhaafd. De lasten zijn opgelegd in verband met overtreding van de artikelen 10.2 en 10.37 van de Wet milieubeheer en van een aantal voorschriften, verbonden aan de bij besluit van 23 maart 2001 aan appellante krachtens de Wet milieubeheer verleende revisievergunning. De lasten komen, voorzover hier van belang, op het volgende neer.

Last A houdt in dat indien appellante de overtreding van artikel 10.2 van de Wet milieubeheer jo. artikel 2, derde lid, van het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen en artikel 1, eerste lid, van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen op het perceel [locatie 2] te Waddinxveen niet binnen twee maanden na de dag van verzending van het besluit ongedaan maakt, zij een dwangsom verbeurt van € 10.000,00 per maand dat zij in overtreding is. Hieraan is een maximum van € 100000,00 verbonden.

Last B houdt in dat indien appellante de zojuist genoemde overtreding herhaalt, zij een dwangsom verbeurt van € 10.000,00 per geconstateerde overtreding. Hieraan is een maximum verbonden van € 100.000,00.

Last C houdt in dat indien appellante de overtreding van artikel 10.37, eerste lid, van de Wet milieubeheer niet achterwege laat, zij een dwangsom verbeurt van € 10.000,00 per overtreding. Hieraan is een maximum verbonden van € 100.000,00.

Last E houdt in dat indien appellante de overtreding van het aan de vergunning verbonden voorschrift 3.2 niet achterwege laat, zij een dwangsom verbeurt van € 5.000,00 per overtreding, hetgeen tevens het maximaal te verbeuren bedrag per dag is. Hieraan is een totaal maximum verbonden van € 20000,00.

2.3. Verweerder heeft last E bij brief van 26 november 2004 ingetrokken. Appellante heeft haar beroep voorzover dit betrekking heeft op last E ter zitting ingetrokken.

2.4. In artikel 10.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer is bepaald dat het verboden is zich van afvalstoffen te ontdoen door deze - al dan niet in verpakking - buiten een inrichting te storten, anderszins op of in de bodem te brengen of te verbranden.

In artikel 10.37, eerste lid, van de Wet milieubeheer is bepaald dat het verboden is zich door afgifte aan een ander van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen te ontdoen.

2.5. Appellante bestrijdt dat verweerder bevoegd was de lasten onder A, B en C op te leggen. Verweerder stelt zich volgens haar ten onrechte op het standpunt dat zij zich heeft ontdaan van afvalstoffen. Appellante voert aan dat zij van het aangevoerde groenafval in haar composteerinrichting zogenoemde "zwarte grond" (compost vermengd met schoon zand) produceert. Deze zwarte grond is vervolgens op een tweetal buiten de inrichting gelegen percelen gebracht ter verbetering van de structuur en de kwaliteit van de bodem. Volgens appellante komt de kwalificatie afvalstof aan dit groenafval te ontvallen ten gevolge van haar bewerking van het materiaal. Dat zij in het kader van dit productieproces gebruik heeft gemaakt van een zeef met een maasgrootte van 40 millimeter in plaats van de in de bij de revisievergunning behorende aanvraag opgegeven grootte van 10 tot 20 millimeter, doet hieraan volgens haar niet af. Zij stelt dat de zwarte grond waar het geschil om draait een beoogd product is, dat geschikt is voor de beoogde toepassing, namelijk de verbetering van de structuur van de bodem, en waar een afzetmarkt voor bestaat. Voorts voert zij, onder verwijzing naar een rapport van Lexmond Milieu-Adviezen B.V. (hierna: Lexmond) van 17 maart 2003, nummer 03.24471/JBO, aan dat de door haar geproduceerde zwarte grond voldoet aan de eisen die daaraan worden gesteld in het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen (hierna: het BOOM), zodat de door haar geproduceerde stof een aan een bodemverbeteraar gelijkwaardige stof is met dezelfde kenmerken als die grondstof.

2.5.1. Verweerder stelt dat bij een controlebezoek op 25 februari 2003 is geconstateerd dat niet-uitgecomposteerd groenafval op de bodem is gebracht van twee in de nabijheid van de inrichting gelegen percelen. In de opgebrachte grond waren volgens verweerder stukken hout aanwezig met een doorsnede van 40 tot 50 millimeter. Hij is daarom van mening dat het groenafval nog niet het hele composteringsproces in de inrichting heeft doorlopen, zodat geen sprake is van een voltooid bewerkingsproces. Verweerder wijst erop dat volgens de productiebeschrijving die ten grondslag ligt aan de vigerende vergunning al het materiaal dat groter is dan

0-20 millimeter wordt teruggevoerd in het composteringsproces, dan wel wordt afgevoerd als afval. Volgens hem kan of wil appellante het materiaal niet meer gebruiken in het productieproces en leent het zich kennelijk niet meer voor het doel waarvoor het geproduceerd is. Naar zijn mening heeft appellante derhalve afvalstoffen gestort of aan derden aangeboden. Ter ondersteuning van dit standpunt wijst verweerder erop dat voor het storten van de afvalstoffen niet betaald is. Verweerder is verder, onder verwijzing naar een deskundigenrapport van het Nederlands Forensisch Instituut van 23 mei 2003 van mening dat niet is komen vast te staan dat het door appellante geproduceerde materiaal voldoet aan de in het BOOM gestelde eisen, aangezien niet wordt voldaan aan de in artikel 20, eerste lid, van het BOOM opgenomen doseringsmaxima voor compost. Volgens verweerder is geen sprake van een stabiel eindproduct in de zin van het BOOM en zal vanwege de hoeveelheid van het

opgebrachte materiaal bodemverontreiniging optreden. Tot slot stelt verweerder dat de bemonstering van het materiaal niet op de juiste wijze is uitgevoerd.

2.5.2. Ingevolge artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer wordt in deze wet en de daarop berustende bepalingen onder afvalstoffen verstaan: alle stoffen, preparaten of andere producten die behoren tot de categorieën die zijn genoemd in bijlage I bij richtlijn nr. 75/442/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

Of sprake is van een afvalstof moet worden beoordeeld met inachtneming van alle omstandigheden, waarbij rekening moet worden gehouden met de doelstelling van richtlijn 75/442/EEG terwijl ervoor moet worden gewaakt, dat geen afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid daarvan (arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 15 juni 2000 Arco Chemie Nederland e.a., C-418/97 en C-419/97, AB 2000, 311).

Het BOOM bevat regels inzake de kwaliteit en het gebruik van overige organische meststoffen. Blijkens dit besluit kunnen onder overige organische meststoffen worden verstaan zuiveringsslib, compost en zwarte grond.

Ingevolge artikel 1, eerste lid, van het BOOM wordt, voorzover hier van belang, verstaan onder:

d. compost: product, waaronder mede begrepen het in onderdeel e bedoelde product, dat geheel of grotendeels bestaat uit één of meer organische afvalstoffen die met behulp van micro-organismen zijn afgebroken en omgezet tot een zodanig stabiel eindproduct dat daarin alleen nog een langzame afbraak van humeuze verbindingen plaatsvindt, mits blijkens door de producent over te leggen gegevens dit product kennelijk niet geheel of grotendeels is geproduceerd uit dierlijke meststoffen;

e. zeer schone compost: compost die voldoet aan de in de bij dit besluit behorende bijlage III gestelde eisen;

f. zwarte grond: mengsel van bodembestanddelen en bewerkte organische afvalstoffen.

Ingevolge artikel 6, eerste lid, van het BOOM dient de samenstelling van compost, niet zijnde zeer schone compost, te voldoen aan de in de bij dit besluit behorende bijlage II gestelde eisen.

Ingevolge artikel 7, eerste lid, van het BOOM dient de samenstelling van zwarte grond te voldoen aan de in de bij dit besluit behorende bijlage IV gestelde eisen.

Ingevolge artikel 20, eerste lid van het BOOM is het verboden compost te gebruiken in een grotere hoeveelheid dan:

a. 6 ton droge stof per hectare per jaar dan wel 12 ton droge stof per hectare per twee jaren op bouwland of op braakland;

b. 3 ton droge stof per hectare per jaar dan wel 6 ton droge stof per hectare per twee jaren op grasland.

2.5.3. Vast staat dat het productieproces van appellante met name is gericht op het composteren van groenafval. Niet in geschil is dat het door onder andere tuinders en hoveniers aan de inrichting geleverde groenafval moet worden aangemerkt als afvalstof. Blijkens de stukken wordt het groenafval na binnenkomst in de inrichting handmatig ontdaan van niet-composteerbare onderdelen, zoals plastic en stenen. Daarna wordt het groenafval enige tijd opgeslagen, waarna het wordt gecomposteerd. Na een aantal weken wordt het materiaal uitgezeefd, waarbij een trommelzeef met een maasgrootte, variabel van 0 tot 40 millimeter, wordt gebruikt. De zeefinstallatie is voorzien van leesplaatsen waar ongewenste stoffen handmatig uit het materiaal verwijderd kunnen worden. Tijdens het afzeven ontstaat naast fijn materiaal (zeefdoorval) ook grof materiaal (zeefoverloop), dat veelal bestaat uit houtachtige fracties. Dit grove materiaal wordt als structuurmateriaal teruggebracht in het composteringsproces. Het uitgezeefde product wordt ter narijping in de inrichting opgeslagen. Aan dit materiaal wordt desgewenst schoon zand toegevoegd, waarna het, na analyse en bemonstering conform het BOOM, wordt geleverd aan derden als bodemverbeteraar.

2.5.4. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat het productieproces van zodanige aard is en een zodanig verloop kent dat het direct en bewust kan worden gestuurd door marktoverwegingen. Doorgaans zal het verkregen materiaal daardoor zijn aan te merken als een beoogd product. Voorts blijkt uit de stukken dat er een afzetmarkt is voor dit product. De stelling van verweerder dat niet is betaald voor dit product leidt, wat er van deze stelling ook zij, niet tot een andersluidend oordeel. Uit het verhandelde ter zitting blijkt dat verweerder niet heeft kunnen vaststellen dat het aangetroffen materiaal als zeefoverloop moet worden aangemerkt. Naar het oordeel van de Afdeling heeft verweerder onvoldoende aannemelijk gemaakt dat het op de in geding zijnde percelen ten tijde van het nemen van het besluit van 11 september 2003 aangetroffen materiaal in zodanige mate was verontreinigd, dat moet worden geoordeeld dat reeds om die reden bijzondere voorzorgsmaatregelen voor het milieu moesten worden getroffen alvorens het materiaal kon worden hergebruikt. Verweerder heeft met de door hem gegeven motivering evenmin voldoende aannemelijk gemaakt dat geen sprake was van een voltooid bewerkingsproces. Daarbij neemt de Afdeling mede in aanmerking dat verweerder bij besluit van 24 mei 2004 een melding op grond van artikel 8.19 Wet milieubeheer heeft geaccepteerd op grond waarvan appellante voor het zeven van gecomposteerd groenafval gebruik mag maken van een zeef met een maasgrootte tot 40 millimeter. Hieruit leidt de Afdeling af dat verweerder houtachtige fracties tot de genoemde omvang niet of niet langer als verontreiniging aanmerkt. Voorts neemt de Afdeling in aanmerking dat tussen partijen niet in geschil is dat het in geding zijnde materiaal voldoet aan de samenstellingseisen voor zwarte grond en compost uit het BOOM. De door verweerder genoemde doseringseisen uit het BOOM hebben betrekking op compost en niet op zwarte grond. Verweerder heeft zijn stelling dat het materiaal desalniettemin aan dit doseringsmaximum zou moeten voldoen onvoldoende van argumenten voorzien. Evenmin heeft verweerder aannemelijk gemaakt dat in de onderzoeksrapporten van Lexmond een onjuiste methode is gebruikt om te beoordelen of sprake is van een stabiel eindproduct of dat de door Lexmond uitgevoerde bemonstering anderszins niet representatief zou zijn. Gelet op het voorgaande is de in het bestreden besluit neergelegde motivering niet toereikend. Het bestreden besluit is derhalve in strijd met artikel 7:12 van de Algemene wet bestuursrecht. Voorts is het bestreden besluit in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht, waarin is bepaald dat het bestuursorgaan bij de voorbereiding van het besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten vergaart.

2.6. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd. De overige beroepsgronden behoeven geen bespreking meer.

2.7. Verweerder dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 2 maart 2004, kenmerk DGWM/DMB/04/1555;

III. draagt het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland op binnen zes weken na verzending van deze uitspraak met inachtneming daarvan een nieuw besluit te nemen;

IV. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland in de door appellante in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 805,00, welk bedrag geheel is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het bedrag dient door de provincie Zuid-Holland te worden betaald aan appellante;

V. gelast dat de provincie Zuid-Holland aan appellante het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (€ 273,00) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. Th.G. Drupsteen, Voorzitter, en mr. Ch.W. Mouton en mr. S.F.M. Wortmann, Leden, in tegenwoordigheid van mr. J. Fransen, ambtenaar van Staat.

w.g. Drupsteen    w.g. Fransen  
Voorzitter    ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 16 maart 2005

407.