College van burgemeester en wethouders

GOEDGEKEURD

Vergadering van 25 april 2023

Beleid en Uitvoering - Vergunningverlening en T&H

---

20 2023_B&W_00337 Melding- of vergunningplicht IceBear Steenwijk BV

Samenstelling:

Aanwezig:
de heer J.H. Bats, Burgemeester en voorzitter; de heer M. Smit, Wethouder; de heer B. Harmsma, Wethouder; de heer M. Scheringa, Wethouder; de heer M.W. de Graaf, Gemeentesecretaris

Afwezig:
mevrouw T. Jongman, Wethouder

Samenvatting
In de raadsvergadering van 14 maart 2023 en in de beantwoording van de vragen die daarna zijn gesteld, hebben we een stand van zaken gegeven over het dossier IceBear. In dat kader hebben we aangegeven duidelijkheid te willen geven rondom de meldings- of vergunningplicht van het bedrijf. Hiervoor hebben we een onafhankelijke partij om juridisch advies gevraagd.

Uit dit advies blijkt dat de activiteiten van IceBear niet vergunningplichtig zijn. Dit advies sluit aan bij het collegebesluit van 8 november 2022 waarin we tot maatregelen hebben besloten om de overlast die de omgeving ervaart te beperken en zorgen over de gezondheid weg te nemen.

Informatienota

Inleiding

In het collegebesluit van 8 november 2022 is opgenomen dat IceBear meldingsplichtig is op grond van het Activiteitenbesluit.

Het college nam dit besluit op basis van adviezen van de bureaus Tauw en Oosterveen & De Groot. Zowel uit de omgeving van IceBear als uit uw raad kwamen vragen over deze meldingsplicht. Daarbij bestond het vermoeden dat de activiteiten van IceBear vergunningplichtig zijn in het kader van milieu. Tijdens de interpellatie op 14 maart 2023 en door omwonenden is vooral de vraag gesteld of de verwerkingscapaciteit van hout – die maximaal 130.000 ton is – wel meldingsplichtig is of dat hiervoor toch een vergunning nodig is. Net als u vinden ook wij het belangrijk om hierover duidelijkheid te hebben en te geven. Daarom hebben we onze huisadvocaat Nysingh om juridisch advies gevraagd. Bij onze uitvraag hebben we – uit het oogpunt van zorgvuldigheid – ook de activiteit 'het reinigen en drogen van hout' betrokken. Op die manier willen we elke onduidelijkheid die hierover zou kunnen bestaan wegnemen.

Kernboodschap

Aan de huisadvocaat zijn twee vragen voorgelegd. Op 14 april 2023 heeft de huisadvocaat een juridisch advies gegeven over deze vragen. Zowel onze uitvraag als het advies van de huisadvocaat zijn als bijlage bij deze informatienota gevoegd. Hieronder geven we de vragen en de antwoorden beknopt weer:

Vraag 1:

Is het reinigen en drogen van hout, gelet op het bepaalde in categorie 28.10, aanhef en onder 22, van bijlage I bij het Bor (Besluit omgevingsrecht) meldingsplichtig of vergunningplichtig?

Antwoord huisadvocaat:

Huisadvocaat is van mening dat zowel het reinigen als het drogen te kwalificeren is als een voorbereidende handeling die voorafgaand aan de nuttige toepassing als bedoeld in categorie 28.10, aanhef en onder 22, van bijlage I bij het Bor plaatsvindt. Zij achten het dan ook verdedigbaar dat het reinigen en drogen van hout onder deze categorie valt, zodat er kan worden volstaan met een melding.

Vraag 2:

Moet er bij de toets aan categorie 28.10, aanhef en onder 29, van bijlage I bij het Bor

worden uitgegaan van de opslagcapaciteit of van de verwerkingscapaciteit?

Antwoord huisadvocaat:

Huisadvocaat stelt dat, gelet op het feit dat de besluitgever met categorie 28.10, aanhef en onder 29° heeft beoogd:

- voor de nuttige toepassing van houtafval geen vergunningplicht in het leven te roepen, indien het onderliggende bewerkingsproces van dat hout niet vergunningplichtig is; en
- de bewerkingsprocessen voor hout niet vergunningplichtig zijn tot een maximale opslagcapaciteit van 10.000 ton;

zij het verdedigbaar achten dat met 'capaciteit' wordt gedoeld op de 'opslagcapaciteit'. Er kan daarom worden volstaan met een melding.

De conclusie is dan ook dat de activiteiten van IceBear niet vergunningplichtig zijn voor milieu.

Consequenties voor de gemeente

Het advies van Nysingh sluit aan bij het collegebesluit van 8 november 2022.

Communicatie

Omdat er ook vanuit de omgeving van IceBear vragen zijn gesteld over de meldingsplicht van IceBear, zullen we via een bewonersbrief de omgeving over de uitkomsten het juridisch advies informeren.

Vervolg

Aan de hand van het juridisch advies zal het nog lopende handhavingsverzoek die op dit onderwerp ziet, worden afgehandeld.

Besluit

In te stemmen met de informatienota over melding- of vergunningplicht van IceBear Steenwijk BV.

Bijlagen

1. Vraag melding of vergunning huisadvocaat.pdf
2. 230414 memo Milieu Besluit omgevingsrecht (geanonimiseerd).pdf

Bij de gemeente Steenwijkerland en de Omgevingsdienst IJsselland leeft een vraag over meldingsplicht versus vergunningplicht voor een bedrijf dat hout verwerkt tot palletblokken.

De onduidelijkheid bestaat over het reinigen en het drogen van het hout en de verwerkingscapaciteit.

De maximale opslagcapaciteit is 9.999 ton. De maximale (gewenste) verwerkingscapaciteit is 130.000 ton. Deze activiteiten zijn getoetst aan artikel 28.10 Bijlage I van het Besluit Omgevingsrecht. De onduidelijkheid bestaat over de interpretatie van de onderstaande twee artikelleden:

Categorie 28.10 Als categorieën vergunningplichtige inrichtingen als bedoeld in artikel 2.1, tweede lid, van dit besluit, worden aangewezen de inrichtingen voor nuttige toepassing of verwijdering van afvalstoffen, met de volgende uitzonderingen:

22° het opslaan, verkleinen en tot plaatmateriaal verwerken van hout, voor zover geen sprake is van geïmpregneerd hout of anderszins van gevaarlijke afvalstoffen en met een maximale opslagcapaciteit van 10.000 ton;

29° het als grondstof inzetten van een niet gevaarlijke afvalstof zijnde metaal, hout, rubber, kunststof, papier, karton, textiel, bont, leer, steenachtig materiaal of gips voor het vervaardigen, samenstellen of repareren van producten of onderdelen daarvan bestaande uit metaal, hout, rubber, kunststof, papier, karton, textiel, bont, leer, steenachtig materiaal of gips met een maximale capaciteit van 10.000 ton per jaar;

Vraag 1: Is het reinigen en drogen van hout meldingsplichtig of vergunningplichtig?

Het reinigen en drogen van het hout maakt een onlosmakelijk onderdeel uit van het verwerken van hout tot plaatmateriaal. Volgens de houder van de inrichting vallen deze werkzaamheden dan ook binnen de omschrijving 'het verwerken van hout' zoals omschreven in 28.10-22° en kan worden volstaan met een melding.

Bij de overgang naar de Omgevingswet is afgesproken dat de overgang van Bijlage I naar het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) 'beleidsarm' gebeurt. In het Bal wordt het reinigen en drogen van hout expliciet als vergunningplichtig benoemd.

Aan het IPLO is gevraagd hoe deze activiteiten in de huidige en de toekomstige situatie moet worden beoordeeld. Het IPLO is van mening dat het reinigen en drogen van hout, omdat dat niet expliciet wordt benoemd in 28.10-22°, niet onder de uitzonderingen valt en daarom wel vergunningplichtig is. Dit is in lijn met het Bal, waarin de activiteiten expliciet als vergunningplichtig worden aangemerkt. De conclusie van het IPLO is dan ook dat de activiteiten reinigen en drogen van hout zowel onder de Wabo als onder de Omgevingswet vergunningplichtig zijn.

Wij willen graag weten welke uitleg de juiste is. Die van de houder van de inrichting of die van het IPLO.

Vraag 2: moet bij de toets aan categorie 28.10-29° uitgegaan worden van de opslagcapaciteit of van de verwerkingscapaciteit?

Bij categorie 28.10-22° is expliciet sprake van een opslagcapaciteit van maximaal 10.000 ton. Categorie 28.10-29° spreekt van een capaciteit van 10.000 ton. Gezien de systematiek van de wetgeving is het onlogisch wanneer hiermee de verwerkingscapaciteit zou worden bedoeld. Dit zou namelijk betekenen dat meer milieubelastende activiteiten onder de meldingsplicht vallen, terwijl hiervoor een vergunning nodig is.

Wij interpreteren het moeten opvatten van het woord capaciteit als verwerkingscapaciteit als een 'fout' in deze categorie. Dit standpunt wordt nog versterkt door het feit dat dit in het Bal rechtgezet wordt, omdat daarin de opslagcapaciteit doorslaggevend zal zijn. Er zal dan in ieder geval geen sprake meer zijn van een vergunningsplicht, omdat de opslagcapaciteit de 10.000 ton niet overschrijdt.

Wij willen graag weten of we de in 28.10-29° genoemde capaciteit nu als verwerkingscapaciteit moet worden gezien, of als opslagcapaciteit. Bijkomende vraag is dan of een bedrijf dat qua opslag onder de 10.000 ton blijft, maar een verwerking van meer dan 10.000 ton heeft als vergunningplichtig moeten zien, of dat, ook vooruitlopend op de inwerkingtreding van het Bal worden, kan worden betoogd dat volstaan kan worden met de melding die het bedrijf heeft gedaan.

nysingh
advocaten en notarissen

Advies

Van	: [redacted] en [redacted], advocaten
Aan	: [redacted] / Gemeente Steenwijkerland
Datum	: 14 april 2023
Betreft	: Interpretatie van bijlage I bij het Besluit omgevingsrecht
Referentie	: 246044/LFM

Beste [redacted],

Naar aanleiding van de aan ons voorgelegde vragen over, kort gezegd, de interpretatie van bijlage I bij het Besluit omgevingsrecht (Bor), berichten wij je als volgt.

1. Inleiding

1.1. Bij de gemeente Steenwijkerland en de Omgevingsdienst IJsselland leeft de vraag of IceBear (een bedrijf dat onder meer hout verwerkt tot palletblokken) vergunning- dan wel meldingsplichtig is. De maximale opslagcapaciteit van het betreffende bedrijf is 9.999 ton en de maximale (gewenste) verwerkingscapaciteit is 130.000 ton.

1.2. Naar wij begrijpen is de onduidelijkheid gelegen in de interpretatie van het bepaalde in categorie 28.10, aanhef en onder 22 en onder 29, van onderdeel C van bijlage I bij het Bor. In categorie 28 van onderdeel C van bijlage I bij het Bor worden onder 28.10 inrichtingen voor nuttige toepassing of verwijdering van afvalstoffen als vergunningplichtig aangewezen, tenzij de inrichting, kort gezegd, valt onder de daar genoemde uitzonderingen.

2. Vraagstelling

2.1. Aan ons zijn de volgende vragen voorgelegd:

I. Is het reinigen en drogen van hout, gelet op het bepaalde in categorie 28.10, aanhef en onder 22, van bijlage I bij het Bor meldingsplichtig of vergunningplichtig?
II. Moet er bij de toets aan categorie 28.10, aanhef en onder 29, van bijlage I bij het Bor worden uitgegaan van de opslagcapaciteit of van de verwerkingscapaciteit?

2.2. Wij beantwoorden deze vragen als volgt.

3. Beantwoording van de vragen

I. Wij menen dat het reinigen en drogen van hout valt onder categorie 28.10, aanhef en onder 22, van bijlage I bij het Bor, zodat er sprake is van een meldingsplicht.

II. Wij achten het verdedigbaar dat met de term 'capaciteit' als bedoeld in categorie 28.10, aanhef en onder 29, van bijlage I bij het Bor wordt gedoeld op de opslagcapaciteit.

3.1. Ter toelichting strekt het volgende.

4. Reinigen en drogen van hout | meldingsplicht of vergunningsplicht?

4.1. Categorie 28.10, aanhef en onder 22°, van Bijlage I bij het Bor luidt als volgt:

"Als categorieën vergunningplichtige inrichtingen als bedoeld in artikel 2.1, tweede lid, van dit besluit, worden aangewezen de inrichtingen voor nuttige toepassing of verwijdering van afvalstoffen, met de volgende uitzonderingen: (…)

22°. Het opslaan, verkleinen en tot plaatmaterieel verwerken van hout, voor zover geen sprake is van geïmpregneerd hout of anderszins van gevaarlijke afvalstoffen en met een maximale opslagcapaciteit van 10.000 ton."

4.2. Uit de adviesvraag maken wij op dat de drijver van de inrichting zich op het standpunt stelt dat het reinigen en drogen van hout onlosmakelijk onderdeel uitmaakt van het verwerken van hout tot plaatmateriaal. Volgens de drijver van de inrichting valt het reinigen en drogen van hout dan ook binnen categorie 28.10, aanhef en onder 22°, zodat er kan worden volstaan met een melding.

4.3. Uit de informatie van het Informatiepunt Leefomgeving (IPLO) kan echter worden opgemaakt dat het reinigen en drogen van hout wel vergunningplichtig is. Omdat het reinigen en drogen van hout niet expliciet genoemd is in categorie 28.10, aanhef en onder 22°, valt deze activiteit volgens het IPLO niet onder de daar genoemde uitzondering. Het IPLO merkt in dit verband op dat het reinigen en drogen van hout na de inwerkingtreding van de Omgevingswet vergunningplichtig is op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), zodat de activiteit ook onder de Wabo vergunningplichtig is c.q. moet zijn.

4.4. Wij merken in dit verband het volgende op.

4.5. Het begrip 'verwerking' is in artikel 3, aanhef en onder 14, van de Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (hierna ook genoemd: de Kaderrichtlijn afvalstoffen) en (de implementatie van voornoemd artikel) in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer gedefinieerd als: *"nuttige toepassing of verwijdering, met inbegrip van aan toepassing of verwijdering voorafgaande voorbereidende handelingen."*

4.6. Het begrip 'nuttige toepassing' is – voor zover thans relevant – in artikel 3 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen en artikel 1.1 van de Wet milieubeheer gedefinieerd als: *"elke handeling met als voornaamste resultaat dat afvalstoffen een nuttig doel dienen door hetzij in de betrokken installatie, hetzij in de ruimere economie, andere materialen te vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt, of waardoor de afvalstof voor die functie wordt klaargemaakt, tot welke handelingen in ieder geval behoren de handelingen die zijn genoemd in bijlage II bij de kaderrichtlijn afvalstoffen."*

4.7. Uit de aan ons verstrekte meldingen en rapporten over IceBear maken wij op dat IceBear eerst de ongewenste componenten uit het afvalhout verwijdert en dat het hout daarna wordt verkleind en op de gewenste deeltjesgrootte wordt gebracht. Het schoongemaakte hout wordt vervolgens gedroogd in de biomassacentrale en met hars/lijm tot houten palletklossen geperst. In de toelichting op de melding Activiteitenbesluit van februari 2018 van AdbLOM is over nuttige toepassing van hout het volgende opgemerkt:

Als beoogde verandering wordt ten behoeve van nuttige toepassing van de restwarmte A-hout en B-hout (onbehandeld), verkleind, gereinigd, gedroogd, geperst en verlijmd tot klossen ten behoeve van de palletindustrie.

(…)

5.4 PRODUCTIEPROCES PALLETBLOKJES

(…)

5.4.2 Voorbereiden/voorbewerken hout

Voorbereiden van het hout : De aangeleverde houtsnippers (0-120 mm) worden opgeslagen in de silo's, van waaruit de houtsnippers op een lopende band worden geplaatst en onder een magneet opstelling doorgaan. Hierna worden de snippers gezeefd op verschillende fractie's. Eventueel aanwezige verontreinigingen (plastics en metalen) worden in het proces afgescheiden. De houtsnippers worden verder verkleind tot een snipperfractie van 8-5 mm door gebruikmaking van een hamermolen. Deze fractie wordt hierna d.m.v. een banddroger gedroogd. Bij input heeft deze massa een gemiddelde vochtigheidsgraad van 25% deze wordt d.m.v. deze stap teruggebracht naar 2-4% vochtigheidsgraad. De energie (warmte die nodig is voor dit proces) wordt geleverd door de biomassacentrale.

4.8. Gelet op voornoemde toelichting bij de melding komt het ons voor dat zowel het drogen als reinigen is blijkens voornoemde toelichting een noodzakelijke voorbereidingshandeling voor het nuttig kunnen toepassen van het afvalhout. Gelet op de rol die het reinigen en drogen van het hout inneemt in het proces om uiteindelijk tot het gewenste eindproduct te komen (te weten: houten palletklossen), menen wij dat beide activiteiten kwalificeren als een voorbereidende handeling die voorafgaand aan de nuttige toepassing als bedoeld in categorie 28.10, aanhef en onder 22, van bijlage I bij het Bor plaatsvindt.

4.9. Wij achten het dan ook verdedigbaar dat het reinigen en drogen van hout onder deze categorie valt, zodat er geen sprake is van een vergunningsplicht c.q. er kan worden verstaan met een melding.

5. Categorie 28.10, onderdeel 29° | opslagcapaciteit of verwerkingscapaciteit?

5.1. Categorie 28.10, aanhef en onder 29°, van Bijlage I bij het Bor luidt als volgt:

"Als categorieën vergunningplichtige inrichtingen als bedoeld in artikel 2.1, tweede lid, van dit besluit, worden aangewezen de inrichtingen voor nuttige toepassing of verwijdering van afvalstoffen, met de volgende uitzonderingen: (…)

29°. het als grondstof inzetten van een niet gevaarlijke afvalstof zijnde metaal, hout, rubber, kunststof, papier, karton, textiel, bont, leer, steenachtig materiaal of gips voor het vervaardigen, samenstellen of repareren van producten of onderdelen daarvan bestaande uit metaal, hout, rubber, kunststof, papier, karton, textiel, bont, leer, steenachtig materiaal of gips met een maximale capaciteit van 10.000 ton per jaar."
[onderstreping onzerzijds, LM en MvN]

5.2. Waar in categorie 28.10, aanhef en onder 22° expliciet gesproken wordt over een 'opslagcapaciteit' van maximaal 10.000 ton, spreekt categorie 28.10, aanhef en onder 29° (enkel) over een 'capaciteit' van 10.000 ton.

5.3. Uit de aan ons verstrekte informatie maken wij op dat de gemeente zich op het standpunt stelt dat het – gelet op de systematiek van de wetgeving - onlogisch is dat met 'capaciteit' wordt gedoeld op de verwerkingscapaciteit. Dit zou namelijk tot gevolg hebben dat meer activiteiten onder de meldingsplicht vallen.

5.4. Ten aanzien van de duiding van het begrip 'capaciteit' in categorie 28.10, aanhef en onder 29° merken wij het volgende op.

5.5. Voorop staat dat er – voor zover ons bekend – geen rechtspraak is waaruit klip en klaar blijkt hoe het begrip 'capaciteit' in voornoemde categorie van Bijlage I, onderdeel C van het Bor moet worden opgevat. Wel lijkt uit de nota van toelichting bij een wijzigingsbesluit van het Bor te kunnen worden opgemaakt dat categorie 28.10, aanhef en onder 29° gedoeld wordt op de opslagcapaciteit. Wij lichten dit als volgt toe.

5.6. In de nota van toelichting van het Besluit van 15 november 2010 tot wijziging van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (afvalgerelateerde activiteiten in het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer) (Stb, 2010, 781, p. 96; hierna: het wijzigingsbesluit) wordt met betrekking tot categorie 28.10, aanhef en onder 29° van Bijlage I, Onderdeel C het volgende opgemerkt:

Onder 11, 29°

In dit wijzigingsbesluit zijn voorschriften gesteld voor een aantal bewerkingsprocessen voor hout, kunststof, metaal en steen. Een van de hoogste vormen van hergebruik is als afvalstoffen in plaats van grondstoffen in een dergelijk productieproces worden ingezet. Deze bepaling regelt dat als het bewerkingsproces niet vergunningplichtig is, het inzetten van een afvalstof in dit bewerkingsproces het proces niet alsnog vergunningplichtig maakt.

5.7. Met betrekking tot inzetten van afvalstoffen in het productieproces wordt in de nota van toelichting (Stb, 2010, 781, p. 38) het volgende opgemerkt:

Het moet hierbij gaan om productieprocessen waarvoor in het Activiteitenbesluit al voorschriften gesteld zijn. Gezien de in dat besluit opgenomen productieprocessen is ervoor gekozen deze vrijstelling van de vergunningplicht niet te laten gelden voor gevaarlijke afvalstoffen, omdat de inzet van gevaarlijke afvalstoffen in die processen niet voor de hand ligt. De grenzen wanneer de omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo, niet van toepassing is, worden gegeven in onderdeel 28.10, onderdeel 29, van het Bor. Het gaat dan om het inzetten van afvalstoffen bij activiteiten met betrekking tot hout en kurk (afdeling 4.3), kunststof

(afdeling 4.4), metaal (4.5), natuursteen (afdeling 4.5a) en papier en textiel (afdeling 4.7).
[onderstreping onzerzijds, LM en MvN]

5.8. Blijkens voornoemd citaten uit de nota van toelichting is categorie 28.10, aanhef en onder 29° opgenomen om te voorkomen dat de in Afdeling 4.3 van het Activiteitenbesluit genoemde bewerkingsprocessen voor hout (die niet vergunningplichtig zijn), vanwege de nuttige toepassing van afvalstoffen alsnog vergunningplichtig worden. Afdeling 4.3 Activiteitenbesluit bevat regels over het mechanisch bewerken (waaronder het verkleinen) van hout, alsmede over het reinigen, coaten of lijmen van hout.

5.9. De grenzen van de vergunningplicht voor voornoemde bewerkingsprocessen voor hout lijken blijkens de nota van toelichting (Stb, 2010, 781, p. 41) te worden gegeven in onderdeel 28.10 onderdelen 21, 22 en 23, van het Bor. Op grond van de onderdelen 21 tot en met 23 geldt geen vergunningplicht voor houtbewerkingsprocessen met een maximale opslagcapaciteit van 10.000 ton.

5.10. Gelet op het feit dat de besluitgever met categorie 28.10, aanhef en onder 29° heeft beoogd:

- voor de nuttige toepassing van houtafval geen vergunningplicht in het leven te roepen, indien het onderliggende bewerkingsproces van dat hout niet vergunningplichtig is; en
- de bewerkingsprocessen voor hout niet-vergunningplichtig zijn tot een maximale opslagcapaciteit van 10.000 ton;

achten wij het verdedigbaar dat met 'capaciteit' wordt gedoeld op de 'opslagcapaciteit'. Dat zou in dit geval met zich brengen dat wordt voldaan aan het bepaalde in categorie 28.10, aanhef en onder 29° en er kan worden volstaan met een melding.

5.11. Volledigheidshalve merken wij op dat de maximale capaciteit van 10.000 ton – daargelaten of dit de verwerkings- of opslagcapaciteit betreft – onder het Besluit activiteiten leefomgeving komt te vervallen. Dit blijkt uit de tekst van artikel 3.192, derde lid onder c Bal en het op de website van het IPLO opgenomen overzicht van de belangrijkste wijzigingen in het Bal ten opzichte van het Activiteitenbesluit en Bor.[1] Onder de omgevingswet zal dus – vanwege de nuttige toepassing van (hout)afvalstoffen geen vergunningplicht gelden.

6. Tot besluit

6.1. Met inachtneming van het voorgaande vertrouwen wij erop je zo voldoende te hebben geïnformeerd. Mochten er naar aanleiding van onze bevindingen vragen rijzen, neem dan gerust nog even contact met ons op.

***

[1] Zie: Van Activiteitenbesluit en Bor naar Bal - Informatiepunt Leefomgeving (iplo.nl)