

BESLUIT
INTREKKEN VOORSCHRIFT
OMGEVINGSVERGUNNING

Betreft: Intrekking van voorschrift 5.3.8 (dat luidt: “*Ter plaatse van de navolgende activiteit moet een vloeistofkerende voorziening zijn gerealiseerd – opslag van opgewerkte AVI-bodemas*”), zoals dat bij omgevingsvergunning van 30 januari 2013 (kenmerk WABO-DZL-2012-385) is toegevoegd aan de voorschriften van de op 18 januari 2011 verleende omgevingsvergunning (kenmerk 2011-03063/3, MV).

Welke vergunning is verleend aan: Groningen Recycling B.V. (voorheen geheten Gebroeders Borg Recycling B.V.)

locatie: Metaalpark 9 te Farmsum

bevoegd gezag: Gedeputeerde Staten van Groningen

kenmerk bevoegd gezag: GR-VERG-2022-001456

zaaknummer
Omgevingsdienst
Groningen: Z2022-013272

verzenddatum: 14 februari 2024

BESLUIT

Onderwerp

Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen heeft besloten tot een ambtshalve intrekking van het vergunningvoorschrift met betrekking tot de opslag van AVI-bodemmassen op een vloeistofkerende voorziening voor de inrichting Groningen Recycling B.V., gelegen aan de Metaalpark 9 te Farmsum, op de percelen, kadastraal bekend gemeente Delfzijl, sectie O, nummers 686.

Het voorschrift wordt ingetrokken wegens het milieubelang dat vereist dat indien in een inrichting een bodembedreigende activiteit wordt verricht, er bodembeschermende voorzieningen en bodembeschermende maatregelen getroffen moeten worden waarmee een verwaarloosbaar bodemrisico wordt gerealiseerd.

Besluit

Het college van Gedeputeerde Staten van Provincie Groningen besluit, gelet op artikel 2.31, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wabo en de overwegingen die zijn opgenomen in dit besluit onder de hoofdstukken "Procedureel" en "Inhoudelijke overwegingen" het volgende voorschrift in te trekken:

- Voorschrift 5.3.8 (dat luidt: "*Ter plaatse van de navolgende activiteit moet een vloeistofkerende voorziening zjn gerealiseerd – opslag van opgewerkte AVI-bodemas*"), zoals dat bij omgevingsvergunning van 30 januari 2013 is toegevoegd aan de voorschriften van de op 18 januari 2011 verleende omgevingsvergunning.

Kennisgeving en terinzagelegging

Van dit besluit wordt kennisgegeven op de provinciale website. Het besluit met de daarbij behorende stukken liggen in het provinciehuis van de provincie Groningen gedurende zes weken ter inzage.

Beroep en voorlopige voorziening

Tegen dit besluit kan binnen zes weken vanaf de dag van terinzagelegging beroep worden ingesteld bij de Rechtbank Noord-Nederland, Postbus 150, 9700 AD Groningen. In het beroepschrift moet duidelijk staan tegen welk besluit beroep wordt ingesteld en waarom. Verder moet het beroepschrift een datum en een ondertekening bevatten.

Als de zaak spoedeisend is, kan een schorsingsverzoek (een verzoek om voorlopige voorziening) worden ingediend bij de voorzieningenrechter van de Rechtbank Noord-Nederland. Dit verzoek kan tevens digitaal worden ingediend. Meer informatie staat op rechtspraak.nl.

Ondertekening en verzending

Namens Gedeputeerde Staten van Groningen,

A large rectangular area of the document is redacted with a solid black box, covering the signature of the official.

Directeur Omgevingsdienst Groningen

Besluitdatum: 14 februari 2024

PROCEDURE

Bevoegd gezag

De activiteiten in de inrichting hebben betrekking op de volgende categorieën bijlage I onderdeel C van het Besluit omgevingsrecht (Bor):

- 28.1.b, inrichtingen voor het verwerken, vernietigen of overslaan van afvalstoffen.
- 28.4.a.6, het opslaan van buiten de inrichting afkomstige afvalstoffen met een capaciteit ten aanzien daarvan van 1.000 m³ of meer.

Op grond artikel 2.4 Wabo jo. artikel 3.3 Bor jo. categorie 28.4 van bijlage I, onderdeel C van het Besluit Omgevingsrecht (Bor) zijn wij het bevoegd gezag voor deze inrichting, nu tot de inrichting ook een IPPC installatie behoort.

Uitgebreide procedure

Dit besluit is voorbereid met de uitgebreide voorbereidingsprocedure als beschreven in paragraaf 3.3 van de Wabo. Op grond van artikel 3.15 in samenhang met artikel 3.10 van de Wabo, wordt de uitgebreide procedure voorgeschreven voor de intrekking van voorschriften verbonden aan omgevingsvergunningen met betrekking tot een milieuactiviteit (zoals bedoeld in artikel 2.1, lid 1, onder e van de Wabo).

De voorbereiding volgens de uitgebreide procedure heeft tot gevolg dat eerst een ontwerpbesluit gedurende zes weken ter inzage wordt gelegd alvorens een definitief besluit wordt genomen. Vanaf 3 november 2023 heeft een ontwerp van het besluit gedurende zes weken ter inzage gelegen in het provinciehuis van Groningen. Hieraan is algemene bekendheid gegeven door een publicatie op de provinciale website. Gedurende deze periode is eenieder in de gelegenheid gesteld om zienswijzen naar voren te brengen. Op 22 november 2023 is een zienswijze binnengekomen van Trip advocaten namens Groningen Recycling B.V.

Grondslag intrekken voorschrift omgevingsvergunning

Bij omgevingsvergunning van 30 januari 2013 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Delfzijl voorschrift 5.3.8 toegevoegd aan de omgevingsvergunning van 18 januari 2011, welk voorschrift ertoe strekt dat ter plaatse van de opslag van opgewerkte AVI-bodemas een vloeistofkerende voorziening gerealiseerd moet zijn. Groningen Recycling is een inrichting die valt onder de bevoegdheid van Gedeputeerde Staten.

Gedeputeerde Staten willen dit voorschrift intrekken, in het belang van het milieu, ex 2.31, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wabo. De inhoudelijke overwegingen daarvoor volgen onder het hoofdstuk "Inhoudelijke overwegingen" hierna.

Adviezen

In de Wabo en het Bor worden bestuursorganen vanwege hun specifieke deskundigheid of betrokkenheid aangewezen als adviseur. Gelet op het bepaalde in artikel 2.26 van de Wabo en de artikelen 6.1 tot en met 6.4 van het Bor zijn er geen adviesverzoeken uitgezet.

INHOUDELIJKE OVERWEGINGEN

Vergunningssituatie en aanleiding voor dit besluit

Bij besluit van 18 januari 2011, verzonden op 25 januari 2011, heeft Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen voor deze inrichting een oprichtingsvergunning ingevolge de Wet milieubeheer (Wm) verleend (nr. 2011-03063/3, MV). Deze vergunning wordt op grond van artikel 1.2, lid 1, sub e van de overgangsrechtelijke bepalingen van de Wabo gelijkgesteld met een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 1.1 van de Wabo.

Op 30 januari 2013 is voor deze inrichting een omgevingsvergunning (veranderingsvergunning) verleend in welk kader aan de omgevingsvergunning van 18 januari 2011 voorschrift 5.3.8 is toegevoegd, dat luidt: *“Ter plaatse van de navolgende activiteit moet een vloeistofkerende voorziening z.jn gerealiseerd – opslag van opgewerkte AVI-bodemas”*. Dit voorschrift maakte het mogelijk opgewerkte AVI-bodemas op een louter vloeistofkerende vloer op te slaan, en dus niet op een vloeistofdichte vloer (kenmerk WABO-DZL-2012-385).

Gedeputeerde Staten wensen dit voorschrift in te trekken in het belang van het milieu. Opslag van AVI-bodemas (tegenwoordig ook wel genoemd AEC slakken) is namelijk bodembedreigend. Het belang van het milieu vordert – en dat volgt ook uit de regelgeving¹ – dat indien een bodembedreigende activiteit wordt verricht bodembeschermende maatregelen en voorzieningen worden getroffen waarmee een verwaarloosbaar bodemrisico wordt gerealiseerd. Door AVI-bodemas op te slaan op een vloeistofkerende voorziening, wordt geen verwaarloosbaar bodemrisico gerealiseerd. Daarom dient het genoemde voorschrift 5.3.8. in het belang van het milieu te worden ingetrokken.

De bevoegdheid daartoe bestaat op grond van artikel 2.31, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wabo. Op grond daarvan kunnen voorschriften van een omgevingsvergunning worden gewijzigd voor zover dit in het belang van de bescherming van het milieu is. Ook de intrekking van een vergunningvoorschrift valt onder deze bevoegdheid.

Vorbereiding van dit besluit

Een concept van het ontwerp van onderhavig besluit tot intrekking van voorschrift 5.3.8 is met Groningen Recycling B.V. gedeeld. Namens Groningen Recycling B.V. heeft haar advocaat daar per brief van 23 mei 2023 schriftelijk op gereageerd. In die reactie:

1. wordt gesteld dat het in het besluit vervatte voornemen niet zozeer het intrekken van een vergunningvoorschrift betrof, maar het intrekken van een afzonderlijke vergunning voor de activiteit "het gebruiken van een deel van het terrein van de inrichting zonder vloeistofdichte vloer voor de opslag van opgewerkte AVI-bodemas";
2. wordt de vraag gesteld waarom Gedeputeerde Staten en niet Burgemeester en Wethouders bevoegd zijn tot intrekking;
3. wordt erop gewezen dat intrekking van de vergunning de bedrijfsmogelijkheden van Groningen Recycling B.V. beperkt;
4. wordt voorgesteld om te komen tot een minnelijke regeling over de schade die Groningen Recycling B.V. stelt te hebben geleden als gevolg van een handavingsprocedure. Indien daarbij tot een regeling van het geheel van de door Groningen Recycling gestelde schade wordt

¹ Vide o.a. artikel 2.9 Activiteitenbesluit en, na 1 januari 2024, o.a. artikel 4.1064 Bal jo. bijlage IVA, deel B, Bal.

gekomen, acht Groningen Recycling het voorstelbaar dat ook haar bezwaren tegen het intrekkingsbesluit weggenomen kunnen worden.

Op deze reactie is, in het ontwerpbesluit dat op 3 november 2023 ter inzage is gelegd, als volgt gereageerd:

“ad 1.

Na intrekking van voorschrift 5.3.8 kan de activiteit “opslag van opgewerkte AVI-bodemas” nog steeds plaatsvinden, mits voldaan wordt aan (onder meer) hetgeen op grond van artikel 2.9 van het Activiteitenbesluit geldt. Van intrekken van een vergunning is dus geen sprake.

ad 2.

Hiervoor, onder het kopje bevoegd gezag, is toegelicht waarom Gedeputeerde Staten bevoegd zijn om dit besluit te nemen. Wij verwijzen daarnaar.

ad 3.

De intrekking van voorschrift 5.3.8 heeft tot gevolg dat de inrichting van Groningen Recycling net als andere, vergelijkbare inrichtingen, dient te voldoen aan hetgeen op grond van artikel 2.9 van het Activiteitenbesluit geldt. Dat dit gevolgen zou kunnen hebben voor de bedrijfsmogelijkheden van Groningen Recycling maakt niet, dat wij gelet op de toepasselijkheid van het regime van artikel 2.9 van het Activiteitenbesluit en het daarmee in verband staande milieubelang, niet in redelijkheid tot intrekking van voorschrift 5.3.8 kunnen besluiten.”

Zienswijzen

Vervolgens is op 3 november 2023 het ontwerp van onderhavig besluit ter inzage gelegd, waartegen de volgende zienswijzen zijn ingebracht:

1. Op 30 januari 2013 hebben burgemeester en wethouders van de gemeente Delfzijl door toevoeging van voorschrift 5.3.8 aan de omgevingsvergunning opslag van opgewerkte AVI-bodemas toegestaan op een deel van het terrein van de inrichting zonder vloestofdichte vloer. Niet duidelijk is op grond waarvan thans tot een ander oordeel wordt gekomen. Er doen zich geen ontwikkelingen voor als bedoeld in artikel 2.30 Wabo en er doen zich geen omstandigheden voor als bedoeld in artikel 2.31, lid 1, Wabo;
2. Uit het besluit blijkt niet waarom een wijziging nodig is ter bescherming van het milieu als bedoeld in artikel 2.31, lid 2, onder b, Wabo;
3. Gedeputeerde Staten zijn niet bevoegd om het eerdere besluit van burgemeester en wethouders “zomaar” in te trekken, laat staan op grond dat Gedeputeerde Staten liever hadden gezien dat burgemeester en wethouders die niet had verleend en laat staan jaren na dato;
4. Daarnaast wordt een draagkrachtige motivering omtrent het milieubelang gemist, alsmede de reden waarom dat afwijkt van het advies en oordeel van Gedeputeerde Staten ter gelegenheid van de vergunningverlening in 2013.
5. Er mist een afweging van belangen en een evenredigheidstoets; van belang daarbij is dat het onverkort en onmiddellijk terugnemen van de vergunning schade veroorzaakt. Dat is ten onrechte niet meegewogen in deze beslissing. Daarmee is het vertrouwensbeginsel geschonden en dit had tenminste gepaard moeten gaan met een concreet aanbod tot vergoeding van de schade of nadeel.

Reactie op de zienswijzen

Zienswijze 1: De indiener vindt het onduidelijk op grond waarvan thans tot een ander oordeel wordt gekomen dan in 2013. Er doen zich geen ontwikkelingen voor als bedoeld in artikel 2.30 Wabo en er doen zich geen omstandigheden voor als bedoeld in artikel 2.31, lid 1, Wabo.

Het gaat in het onderhavige geval om een wijziging van voorschriften van een omgevingsvergunning. Bij een dergelijke wijziging zijn twee situaties te onderscheiden.

In de eerste plaats kan er voor het bevoegd gezag een verplichting gelden om vergunningvoorschriften te wijzigen, op basis van het actualiseringsonderzoek als bedoeld in artikel 2.30 van de Wabo. Die verplichting voor het bevoegd gezag is neergelegd in artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo.

In de tweede plaats is er een bevoegdheid voor het bevoegd gezag om (ambtshalve of op verzoek) vergunningvoorschriften te wijzigen. Die bevoegdheid is neergelegd in artikel 2.31, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wabo.

In casu wordt gebruik gemaakt van de bevoegdheid neergelegd in artikel 2.31, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wabo. Voor het gebruikmaken van die bevoegdheid is niet vereist dat sprake is van ontwikkelingen als bedoeld in artikel 2.30 Wabo of omstandigheden als bedoeld in artikel 2.31, lid 1, Wabo.

Het is naar ons oordeel evident dat het betreffende voorschrift kan worden ingetrokken in het belang van het milieu als bedoeld in artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo. Wij lichten dat toe.

Opslag van opgewerkte AVI-bodemassas (tegenwoordig ook wel genoemd AEC slakken) is bodembedreigend. De reden dat het heeft kunnen gebeuren dat in 2013 is geadviseerd dat opslag van opgewerkte AVI-bodemassas op een vloestofkerende vloer mogelijk was, is gelegen in de aanvraag van Groningen Recycling van 6 december 2012 met daarbij gevoegd een rapport, waarin werd aangegeven dat de opgewerkte as geen uitlogingsrisico's zou bevatten waardoor geen sprake zou zijn van gevaar voor het milieu en opslag op een vloestofkerende vloer voldoende zou zijn.

Duidelijk is evenwel, dat dit ten onrechte is gebeurd. Door opgewerkte AVI-bodemassas op te slaan op een vloestofkerende voorziening, zoals voorschrift 5.38. toestaat, wordt geen verwaarloosbaar bodemrisico gerealiseerd. Daarmee is de kans op bodemverontreiniging nu juist *niet* tot een verwaarloosbaar minimum teruggebracht. De regelgeving staat ook niet toe – en natuurlijk niet zonder reden – dat opslag van opgewerkte AVI-bodemassas plaatsvindt op een louter vloestofkerende vloer. Het belang van het milieu brengt aldus met zich mee dat dit voorschrift wordt ingetrokken.

Bij uitspraak van 19 september 2022 heeft de Rechtbank Noord-Nederland overigens ook geoordeeld dat intrekking in de rede ligt.

Deze zienswijze is ongegrond.

Zienswijze 2: Uit het besluit blijkt niet waarom een wijziging nodig is ter bescherming van het milieu als bedoeld in artikel 2.31, lid 2, onder b, Wabo.

Ingevolge artikel 2.31, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wabo kan een vergunningvoorschrift worden ingetrokken in het belang van het milieu. Bij de beantwoording van zienswijze 1 is uitgelegd waarom dat aan de orde is.

Deze zienswijze is ongegrond.

Zienswijze 3: Gedeputeerde Staten zijn niet bevoegd om het eerdere besluit van burgemeester en wethouders “zomaar” in te trekken, laat staan op de grond dat u liever had gezien dat het college van B&W die niet had verleend en laat staan jaren na dato.

Op grond van de wet, artikel 2:31, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wabo is het *het bevoegd gezag* dat voorschriften van een vergunning kan wijzigen.

Na het verstrekken van het advies en het verlenen van de omgevingsvergunning op 30 januari 2013 is gebleken dat de inrichting een type C inrichting is waartoe een IPPC-installatie behoort. Nu voorts sprake is van een activiteit als bedoeld in onderdeel C van bijlage I Bor, is Gedeputeerde Staten van de Provincie Groningen het bevoegd gezag.

Gedeputeerde Staten zijn aldus bevoegd gezag, en daarmee bevoegd het voorschrift in te trekken. De reden dat thans wordt overgegaan tot intrekking van het voorschrift 5.3.8, is hiervoor weergegeven bij de bespreking van zienswijze 1.

Deze zienswijze is ongegrond.

Zienswijze 4: Een draagkrachtige motivering omtrent het milieubelang mist, alsmede de reden waarom dat afwijkt van het advies en oordeel van Gedeputeerde Staten ter gelegenheid van de vergunningverlening in 2013.

Voor wat betreft het milieubelang wordt verwezen naar de reactie op zienswijze 1, waarin is aangegeven dat opgewerkte AVI-Bodemmas bodembedreigend is, en het belang van het milieu aldus met zich meebrengt dat opslag ervan plaatsvindt op een vloeistofdichte vloer, reden om voorschrift 5.3.8 in te trekken. Daar is ook aangegeven hoe het heeft kunnen gebeuren dat in 2013 is geadviseerd zoals toen is geadviseerd, en waarom het voorschrift nu wordt ingetrokken.

Dit belang van het milieu is voldoende om de bevoegdheid van Gedeputeerde Staten te doen ontstaan het voorschrift in te trekken.

Deze zienswijze is ongegrond.

Zienswijze 5: Indiener mist een afweging van belangen en een evenredigheidstoets; van belang daarbij is dat het onverkort en onmiddellijk terugnemen van de vergunning schade veroorzaakt. Dat is ten onrechte niet meegewogen in deze beslissing. Daarmee is het vertrouwensbeginsel geschonden en dit had tenminste gepaard moeten gaan met een concreet aanbod tot vergoeding van de schade of nadeel.

Gedeputeerde Staten kunnen deze zienswijze niet plaatsen. Hiervoor is aangegeven dat opslag van opgewerkte AVI-Bodemmas een bodembedreigende activiteit is. Reeds op grond van het Activiteitenbesluit Milieubeheer (artikel 2.9, zoals dat gold vanaf 1 januari 2013) geldt dat die opslag moet plaatsvinden op een vloeistofdichte vloer. *De iure* en *de facto* heeft Groningen Recycling, door het voorschrift dat thans wordt ingetrokken, jarenlang in een gunstiger positie verkeerend ten opzichte van wat wettelijk was toegestaan, en ten opzichte van wat gold voor eventuele concurrenten. Groningen Recycling heeft mitsdien geen schade geleden, integendeel.

Al sinds 2015 is Groningen Recycling er bovendien van op de hoogte dat Gedeputeerde Staten een einde willen maken aan deze situatie, en toe willen naar een situatie die in overeenstemming is met de regelgeving. Oftewel: geen opslag van bodembedreigend materiaal meer op een louter vloeistofkerende vloer. In de uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland van 20 september 2022 heeft de rechtbank aangegeven dat dit bereikt kan worden middels een intrekking. Dat wordt thans geëffectueerd. Van een “onmiddellijk terugnemen” kan dus, tegen deze achtergrond, bepaald niet worden gesproken. U heeft er daarentegen al geruime tijdrekening mee kunnen houden dat de situatie ontstaat, die nu ontstaat door intrekking van het voorschrift. Overigens hebben wij vastgesteld dat u

inmiddels, in plaats van een vloeistofkerende vloer, ook daadwerkelijk een vloeistofdichte vloer heeft gerealiseerd.

In het kader van een belangenafweging en evenredigheidstoets achten wij voorts van belang dat, zoals hiervoor al bleek, de reden dat het heeft kunnen gebeuren dat in 2013 het thans in te trekken voorschrift is opgenomen, is gelegen in de aanvraag van Groningen Recycling van 6 december 2012 met daarbij gevoegd een rapport, waarin werd aangegeven dat de opgewerkte as geen uitlogingsrisico's zou bevatten waardoor geen sprake zou zijn van gevaar voor het milieu en opslag op een vloeistofkerende vloer voldoende zou zijn. Dit bleek onjuist te zijn: opslag van opgewerkte AVI-Bodemas is wel degelijk bodembedreigend en het belang van het milieu vordert dat een verwaarloosbaar bodemrisico wordt gerealiseerd.

Tegen de hiervoor geschetste achtergrond valt naar ons oordeel geenszins in te zien waarom het belang van het milieu het zou moeten afleggen tegen de belangen van Groningen Recycling. Evenmin valt in te zien dat onderhavig besluit onevenredig is, dat dit besluit in strijd zou zijn met het vertrouwensbeginsel of dat het besluit vergezeld zou moeten gaan van een aanbod tot vergoeding van gestelde schade.

Voor de volledigheid wordt, in reactie op het in het ontwerpbesluit onbesproken gelaten punt 4 van de reactie op het concept ontwerpbesluit nog opgemerkt dat het treffen van een minnelijke regeling over de vergoeding van schade gelegen door een ander besluit, niet aan de orde kan zijn in dit besluit. Groningen Recycling heeft daaromtrent inmiddels ook een civiele procedure gestart.

Deze zienswijze is ongegrond.

Conclusie met betrekking tot de zienswijzen

Het bovenstaande in overweging genomen zien wij genoeg reden om in het milieubelang het vergunningvoorschrift 5.3.8 in te trekken en de zienswijzen ongegrond te verklaren. Daartoe wordt dan ook besloten.