



Retouradres: Postbus 3066, 6802 DB Arnhem

AANTEKENEN

Smurfit Kappa Parenco B.V.
Postbus 1
6870 AA Renkum

Onderwerp: Besluit last onder dwangsom

Geachte directie,

Op 25 maart 2021 stuurden wij u een brief met het voornemen om u een last onder dwangsom op te leggen voor de geconstateerde overtredingen aan de Veerweg 1 te Renkum. Dit met het doel om u de overtredingen te laten beëindigen en beëindigd te houden. U heeft dit nog niet gedaan.

Datum
26 november 2021

Pagina
1 van 17

Zaaknummer
ODRA21HB0198

Behandeld door
[REDACTED]

Proces tot nu toe

- Op 4 juni 2020 bezochten de toezichthouders uw bedrijf voor een controle;
- Op 14 juli 2020 stuurden wij u een brief met de resultaten van de controle;
- Per brief van 21 augustus 2020 heeft u uw zienswijze op deze brief gegeven;
- Per mail van 14 oktober 2020 hebben wij op uw zienswijze gereageerd en u hierbij in de gelegenheid gesteld om uw zienswijze aan te vullen en inhoudelijk te reageren op de inhoud van onze mail;
- Op 27 oktober 2020 en op 18 januari 2021 hebben gesprekken plaatsgevonden tussen SKP en de ODRA;
- Per mail van 28 januari 2021 hebben wij de gemaakte afspraken uit het laatste gesprek aan u bevestigd;
- Op basis van dit laatste gesprek en hierin gemaakte afspraken heeft u ons de volgende documenten toegestuurd:
 - 27 januari 2021 - notitie melden afvalstoffen;
 - 28 januari 2021 - toetsing status biomassa;
 - 29 januari 2021 - reactie mail op bevestiging afspraken 18 januari 2021;
 - 1 maart 2021 - CMR vrachtbrief controle portier SKP;
- Op 25 maart 2021 hebben wij u een voornemen last onder dwangsom gestuurd;
- Op 20 april 2021 heeft Stibbe advocaten, namens u een zienswijze ingediend.

Last onder dwangsom

U heeft de overtredingen nog niet beëindigd. Daarom leggen wij u een last onder dwangsom op. Dat betekent dat wij u een termijn geven om de overtreding alsnog te beëindigen en beëindigd te houden.

Omgevingsdienst Regio Arnhem
Eusebiusbuitensingel 53
6828 HZ ARNHEM
Postbus 3066
6802 DB Arnhem

[REDACTED] 16 00
@odra.nl
www.odregioarnhem.nl

KvK 57137528

Wanneer u dit niet binnen de genoemde termijn doet, verbeurd u van rechtswege de genoemde dwangsom.

Datum
26 november 2021

Wij besluiten om, wegens een overtreding artikel 10.40 eerste lid van de Wet milieubeheer:

Pagina
2 van 17

Zaaknummer
ODRA21HB0198

- a. u een last onder dwangsom op te leggen waarbij wij verwachten dat u alle extern aangevoerde afvalstoffen bij het LMA meldt.
- b. u de tijd te geven tot en met 3 januari 2022 om de overtreding te beëindigen en herhaling van de overtreding te voorkomen;
- c. de hoogte van de dwangsom te bepalen op € 2.500,-- per vier weken dat u de last, zoals genoemd onder a overtreedt, met een maximum van € 12.500,--.

De relevante wetsartikelen en de motivering van dit besluit vindt u in bijlage. Dit besluit treedt in werking op de dag na de verzenddatum van deze brief.

Zienswijze

In reactie op onze bevindingenbrief van 14 juli 2020 heeft u per brief van 21 augustus 2020 zienswijze gegeven. Naar aanleiding van onze gesprekken 27 oktober 2020 en op 18 januari 2021 heeft u op basis van dit laatste gesprek en hierin gemaakte afspraken ons meerdere documenten toegestuurd. Daarnaast heeft Stibbe advocaten, namens u op 20 april 2021 een zienswijze ingediend op ons voornemen.

In de bijlage vindt u onze inhoudelijke reactie op uw zienswijzen en de aangeleverde documenten.

Niet eens met dit besluit?

U kunt binnen zes weken bezwaar maken tegen dit besluit. In de bijlage leest u hoe u dit moet doen.

Heeft u vragen?

Dan kunt u contact opnemen met [REDACTED]. Hij is bereikbaar op telefoonnummer: (026) [REDACTED] of per e-mail via [REDACTED]@odra.nl. Wilt u documenten zoveel mogelijk digitaal opsturen? Dit is milieuvriendelijker en efficiënter. Dit kan via [REDACTED]@odra.nl. Vermeld dan wel uw zaaknummer. Zo kunnen wij u sneller helpen.

Met vriendelijke groet,
Namens Gedeputeerde Staten van Gelderland

[REDACTED]
A.M. Prent
Manager Uitvoering
Omgevingsdienst Regio Arnhem

Bijlage(n):

- Motivering
- Reactie zienswijze en aangeleverde documenten
- Bezwaarclausule

Bijlage motivering

Datum
26 november 2021

Bijlage: bevoegdheid tot handhaving/beginselplicht handhaving

Pagina
3 van 17

Bevoegdheid tot handhaving

Wij hebben op grond artikel 18.1b van de Wet milieubeheer de taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de bepalingen die bij of krachtens de Wabo en Wet milieubeheer gelden.

Zaaknummer
ODRA21HB0198

Daarnaast zijn wij op grond van artikel 122 Provinciewet in samenhang met artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom om de overtredingen van de Wabo op te heffen.

Beginselplicht tot handhaven en belangenafweging

Het college heeft op grond van artikel 5.2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht de taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de bepalingen die bij of krachtens de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor u gelden.

Uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is gebleken dat slechts onder bijzondere omstandigheden van het college mag worden gevraagd niet handhavend op te treden. Zo'n situatie doet zich voor als er concreet zicht op legalisatie bestaat of sprake is van overmacht. Daarnaast kan het college afzien van handhaving als uit een belangenafweging blijkt dat handhavend optreden onevenredig zwaar de belangen van de overtreder schaadt in verhouding tot het te beschermen belang. Omdat in uw situatie geen sprake is van bijzondere omstandigheden, zijn er geen redenen om van handhaving af te zien.

WETTELIJK KADER

Wet Milieubeheer

In artikel 10.40 eerste lid van de Wet milieubeheer staat vermeld dat een persoon (als bedoeld in artikel 10.37, tweede lid, onder a of b, van de Wet milieubeheer) aan wie bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen worden afgegeven, een zodanige afgifte moet melden aan een door Onze Minister aan te wijzen instantie. Deze melding dient minimaal de volgende gegevens te bevatten:

- a. de datum van afgifte;
- b. de naam en het adres van degene van wie de afvalstoffen afkomstig zijn;
- c. de gebruikelijke benaming en de hoeveelheid van de afvalstoffen;
- d. de plaats waar en de wijze waarop de afvalstoffen worden afgegeven;
- e. de wijze waarop de afvalstoffen nuttig worden toegepast of worden verwijderd;
- f. ingeval de afgifte geschiedt door tussenkomst van een ander die opdracht had de afvalstoffen naar hem te vervoeren: diens naam en adres en de naam en het adres van degene in wiens opdracht het vervoer geschiedt.

In artikel 10:41 van de Wet milieubeheer wordt verder verwezen naar de artikelen van het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen.

Datum
26 november 2021

Pagina
4 van 17

Zaaknummer
ODRA21HB0198

Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen

In artikel 2 eerste lid onder a van het "Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen" staat vermeld dat de in artikel 10.40, eerste lid, van de Wet milieubeheer gestelde verplichting niet geldt voor andere dan de ingevolge het tweede lid aangewezen categorieën van gevallen.

Als categorieën van gevallen waarvoor de in artikel 10.40, eerste lid, van de wet gestelde verplichting geldt, worden aangewezen de categorieën van gevallen waarin de afgifte geschiedt aan een persoon als bedoeld in artikel 10.37, tweede lid, onder b, aanhef en onder 1°, van de wet, die een inrichting drijft als bedoeld in categorie 28.4 van bijlage I, onder C van het Besluit omgevingsrecht. Niet zijnde een inrichting voor uitsluitend een combinatie van de handelingen van het opslaan, overslaan of verwerken met betrekking tot papier, textiel, ferro- of non-ferrometalen, schroot, schone kunststoffen, glas, banden, kabelschroot omhuld of geïsoleerd met kunststoffen, niet zijnde grondkabels, of een combinatie van deze afvalstoffen.

Dit laatste is niet van toepassing op uw inrichting, gezien ook andere extern aangevoerde ongevaarlijke afvalstoffen zijn/worden ingenomen, zoals zuiveringsslib en onbruikbare vezels. Zodoende is uw inrichting aangemerkt als een Meldplichtige Inrichting (MPI) voor de ontvangst van afvalstoffen. Deze meldplicht heeft betrekking op alle extern aangevoerde afvalstoffen.

VERGUNDE SITUATIE

De vigerende omgevingsvergunningen zijn:

Datum	Kenmerk	Betreft
15-09-09	2006-015337 /MPM6605	Revisievergunning
12-07-11	2011-010270 /MPM22858	Omzetten NTA code voor vers hout naar Euralcode Het optimaliseren van de brandstofvoorbereiding door middel van zeven van biomassa
09-11-11	2011-010270 /MPM23507	Ambtshalve wijziging met betrekking tot de acceptatie van bepaalde biomassastromen
18-06-12	2012-010249 /MPM25252	Milieuneutraal veranderen, inzetten van getorrificeerde biomassa
13-12-13	2013-7003 /MPM27045	Wijzigen emissie-eisen/uitbreiding Euralcodes wervelbedoven K62
14-11-14	00021019	Wijzigen gevels aanbrengen luifel herinrichting oude papierloods tgv plaatsing sorteerinstallatie

18-06-14	2014-05-06734	Emissieduur K81
27-03-15	00022630	Uitbreiden papierproductie, verplaatsen oud papier sorteeractiviteiten Reparco naar het terrein van Parenco
27-01-16	19529808	Milieu neutrale wijziging - Uitbreiding anaerobe waterzuivering met gas

Datum
26 november 2021

Pagina
5 van 17

Zaaknummer
ODRA21HB0198

Van toepassing zijnde algemeen geldende regels: Activiteitenbesluit Milieubeheer, Activiteitenregeling Milieubeheer, Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen, Bouwbesluit 2012.

BELEID

In ons "Beleidsplan vergunningverlening, toezicht en handhaving fysieke leefomgeving" versie 9 april 2019 is opgenomen op welke wijze wij omgaan met geconstateerde overtredingen.

Na constatering van een overtreding wordt op hoofdlijnen bepaald of legalisatie mogelijk is, door bijvoorbeeld een melding of (wijziging van de) vergunning. De uitkomst hiervan bepaalt niet zozeer of er wordt gesanctioneerd maar wel tot welk resultaat de handhavingsinzet moet leiden. Dit kan gericht zijn op het zorgen dat de situatie alsnog wordt vergund of wordt beëindigd.

In uw geval is er geen sprake van een concreet zicht op legalisatie.

Hoogte dwangsom en begunstigingstermijn

De hoogte van de last onder dwangsom hebben wij gebaseerd op het hiervoor genoemde beleid. In dit beleid is een overzicht van dwangsomhoogten en termijnen die als richtlijn wordt gebruikt bij overtredingen.

Bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom zijn wij uitgegaan van een administratieve overtreding voor het niet (tijdig) melden / aanleveren van gegevens. Wij hebben hierbij aangesloten bij '8. Niet-indienen of niet-tijdig indienen van rapporten/verslagen'. De maximale hoogte voor deze overtreding is € 12.5000,— en de begunstigingstermijn is 4 weken.

Wij zijn uitgegaan van het maximaal te verbeuren bedrag, maar hebben ervoor gekozen om deze, in afwijking van de richtlijn, op te leggen in 5 termijnen van ieder € 2.500,— per 4 weken (overeenkomstig de begunstigingstermijn). Zodat bij het niet nakomen van de last er alsnog een mogelijkheid bestaat om de overtreding te beëindigen en de last niet direct is uitgewerkt.

De begunstigingstermijn hebben wij in afwijking van de richtlijn gezet op uiterlijk 3 januari 2022, Hiervoor is gekozen omdat wij liever een concrete datum afspreken, zodat er geen discussie kan ontstaan over de einde van de termijn. Daarnaast komt 3 januari 2020 nagenoeg overeen met de bezwaartermijn van 6 weken. Wij zijn van mening dat deze termijn lang genoeg is om de overtreding te beëindigen.

Sanctiestrategie

De sanctiestrategie voorziet in een behoefte aan een passende sanctie bij iedere bevinding. Toezichthouders hanteren de sanctiestrategie bij iedere bevinding en maken daarbij gebruik van de in de strategie opgenomen interventies.

Datum
26 november 2021

Pagina
6 van 17

Zaaknummer
ODRA21HB0198

Omwille van rechtsgelijkheid waarborgt dit passend interveniëren en eenduidig optreden, dat wil zeggen: het in vergelijkbare zaken maken van vergelijkbare keuzes en het op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen van sancties. Een passende sanctie wil zeggen dat de sanctie, gegeven de verzamelde feiten en de beoordeling van de aard en/of omstandigheden van de bevinding en de normadressaat, zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot spoedig herstel van de situatie naar de situatie van voor de bevinding. Daarnaast waarborgt de sanctie naleving van de wet en daagt bij aan het voorkomen van herhaling van de geconstateerde overtreding. Daar waar passend en nodig wordt de normadressaat gestraft om deze tot naleving te bewegen.

Uitgangspunt voor de Gelderse sanctiestrategie is, de Landelijke handhavingsstrategie. De sanctiestrategie bestaat uit vijf stappen:

1. positioneren bevinding in de interventiematrix;
2. bepalen verzwarende aspecten;
3. bepalen overleg over toepassing bestuurs- en of strafrecht;
4. optreden met de interventiematrix;
5. vastleggen.

Volgens de interventiematrix zijn de gevolgen van de overtredingen te kenmerken als **'Beperkt'**. Uw gedrag wordt getypeerd als **'Onverschillig/reactief'**.

Verzwarende argumenten: Uw bedrijf is op de hoogte dat bij een verandering eerst een vergunning verleend moet zijn. Tevens is geen aanvraag ingediend.

Daardoor te typeren als **C3**. Hierdoor komen wij op:

Strafrecht: BSBm/PV

Bestuursrecht herstellend: Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht. Hierdoor is er geen ruimte om eerst te waarschuwen maar zijn wij genoodzaakt handhavend op te treden.

Bijlage -Reactie zienswijze en aangeleverde documenten

Datum
26 november 2021

Overtredingen

In onze bevindingenbrief van 14 juli 2020 hebben wij u gemeld dat u door het niet melden van alle extern aangevoerde afvalstoffen artikel 10.40 eerste lid van de Wet milieubeheer overtreedt. Wij hebben u in de gelegenheid gesteld om:

Pagina
7 van

Zaaknummer
ODRA21HB0198

1. Alle extern aangevoerde afvalstoffen bij het LMA te melden.
2. Van de externe houtachtige stromen, die u als vergunninghouder als schone zuivere biomassa ontvangt, dient te worden aangetoond dat deze stromen voldoen aan het gestelde in de verleende omgevingsvergunningen.

Afspraken overleg 18 januari 2021

1. Smurfit Kappa Parenco (SKP) levert binnen een week een onderbouwing aan waarin zij aangeven dat er sprake is van schone biomassa en niet van afval. Deze onderbouwing was volgens jullie zeggen al door Tom Houben van RHDHV opgesteld, maar nog niet met ons gedeeld;
2. SKP heeft uiterlijk op 1 maart 2021 een nieuwe vracht- en acceptatiedocument ontwikkeld die de kwaliteit en herkomst van de biomassa moet aantonen;
3. SKP heeft afspraken gemaakt met de leveranciers dat de vrachten worden teruggestuurd als dit formulier niet goed is ingevuld;
4. SKP laat ODRA het document eerst zien, zodat ODRA hier mee in kan stemmen, voordat SKP er mee gaat werken;
5. SKP gaat in overleg met het management of zij de vergunning aan gaan laten passen of dat ze toch alle afvalstoffen gaan melden bij het LMA;
6. Door ODRA is aangegeven dat het aanpassen van de vergunning alleen kan met een revisievergunning;
7. Als SKP er voor kiest om te gaan melden wilt SKP graag met ODRA overleggen hoe SKP dit het beste kan doen.
8. ODRA heeft aan SKP aangegeven dat ODRA niet alleen binnen een week de onderbouwing verwacht, maar ook een planning voor de overige zaken.

Met aanleveren van stukken, op 27, 28 en 29 januari en 1 maart 2021, heeft u aan de punten 1 t/m 4 voldaan. M.b.t. punt 5 t/m 7 geeft u aan dat u van mening bent dat u geen verplichting hebt om afvalstoffen te melden bij het LMA. Dit volgt uit uw notitie melden afvalstoffen. Hieronder gaan wij inhoudelijk in op de belangrijkste punten van uw zienswijze en de door u aangeleverde stukken. Wat betreft punt 8 geeft u in uw mail van 1 februari 2021 aan dat de planning afhankelijk is van de beoordeling van de notitie melden afvalstoffen door de ODRA.

Reactie zienswijze en aangeleverde documenten

Hieronder gaan wij inhoudelijk in op de belangrijkste punten uit uw zienswijze en de aangeleverde documenten.

Datum
26 november 2021

Pagina
8 van

Zaaknummer
ODRA21HB0198

Melden ontvangst oud papier

In uw zienswijze maakt u een onderscheid tussen het primaire proces van papier maken en het secundair proces van energie opwekken. Dit onderscheid is niet relevant voor het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke stoffen, omdat de processen beiden binnen één inrichting plaatsvinden. Uw inrichting is geen inrichting waar uitsluitend een combinatie van de handelingen van het opslaan, overslaan, verwerken met betrekking tot papier plaatsvindt (artikel 2, tweede lid onder a 1 Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke stoffen).

Melden ontvangst biomassa

Bij biomassa zonder afvalstatus geldt geen meldplicht voor het LMA, maar is het wel aan de verwerker om vast te stellen dat de aangevoerde biomassa is te kwalificeren als product. Bij de beoordeling hiervan zijn de vergunde Euralcodes niet leidend maar is van belang dat sprake is van 'schone, houtachtige biomassa'. Voor de definitie van biomassa verwijzen wij naar <https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/stookinstallaties/biomassa-0/biomassa-verstaan>. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen 'producten' en 'afvalstoffen'. Bij de laatste gaat het om de volgende drie factoren:

- de aard,
- het proces van herkomst en
- het al of niet van binnen de eigen inrichting afkomstig zijn

Afvalstoffen afkomstig uit het eigen productieproces vallen onder de definitie van biomassa van het Activiteitenbesluit. Dit geldt niet voor afvalstoffen die van de buiten de inrichting afkomstig zijn.

Bepaalde producten kunnen worden beschouwd als biomassa. Hiervoor geldt in het algemeen:

- a. De definitie voor afvalstoffen in artikel 1.1 van de wet milieubeheer: alle stoffen, mengsels of voorwerpen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.
- b. Specifiek voor biomassa geldt de 'Handreiking Onbehandeld Hout' van 12 oktober 2017 van het toenmalige ministerie van I en M als belangrijk hulpmiddel. Deze handreiking is te raadplegen op de website 'Afvalcirculair' van het huidige ministerie van I en W via :

https://www.afvalcirculair.nl/publish/pages/91875/handreiking_onbehandeld_hout_v1_01_12-10-2017.pdf

U dient aan te tonen wat de locatie en het proces van herkomst zijn en wat de eigenschappen van de aangevoerde biomassastromen zijn. Of u dient in overleg te treden met bevoegd gezag, vertegenwoordigd door ODRA, om afspraken te maken over de manier waarop en de frequentie

waarmee u bepaalde informatie overlegt. Dit kan bijvoorbeeld zijn in de vorm van recente verklaringen van uw leveranciers, corresponderend met de informatie op individuele transportdocumenten.

Datum
26 november 2021

Pagina
9 van

Zaaknummer
ODRA21HB0198

Voor een eigen onderbouwing van de status van het door u ontvangen materiaal kunt u ook de 'Leidraad afval of product' hanteren. Zie: https://lap3.nl/publish/pages/138148/ienw_leidraad_afvalstof_en_product_v1_1_2019_web.pdf Deze leidraad is gebaseerd op de uitgangspunten van de Europese Kader Richtlijn Afval en het Nederlandse LAP3.

In alle gevallen is het van belang dat er van de aangevoerde materialen voldoende informatie beschikbaar is over de primaire herkomst van de houtachtige biomassa, zoals de locatie en proces van herkomst en fysieke eigenschappen.

In de notitie melden afvalstoffen van 27 januari 2021 onderbouwt u dat:

- de houtachtige biomassa voldoet aan het gestelde in de verleende omgevingsvergunningen en de goedgekeurde Acceptatieprocedure;
- de houtachtige biomassa niet als afvalstof gekwalificeerd dient te worden; en
- zowel leveranciers als SKP zelf daarvoor beheersmaatregelen hebben getroffen in de vorm van (externe) verificatie en borging en interne (acceptatie)procedures.

In uw notitie geeft u een theoretische weergave wat de werkwijze van SKP is en waarom op basis van deze werkwijze er geen sprake zou zijn van een afvalstof. Ongeacht uw onderbouwing in de genoemde notitie blijft het feit dat u niet heeft kunnen aantonen wat aard en herkomst en fysieke eigenschappen van bepaalde houtachtige stromen zijn, waardoor deze stromen door ons niet worden gezien als product, maar als afvalstof.

Gezien uw vergunning belet dit niet de verwerking ervan door middel van verbranding, maar bent u voor de ontvangst ervan wel meldplichtig voor het LMA.

Naast de genoemde werkwijze in uw notitie heeft u n.a.v. onze gesprekken ons een nieuw controle formulier voor portier SK Parenco toegestuurd om de vrachtbrieven van de leveranciers goed te kunnen controleren. Hiermee geeft u impliciet al aan dat de huidige werkwijze niet afdoende is en u de locatie en het proces van herkomst en wat de eigenschappen van de aangevoerde biomassastromen niet kunt aantonen. Dit bleek ook uit de door u in ons gesprek van 27 oktober 2020 getoonde vrachtbrieven.

In uw document toetsing status biomassa gaat u stapsgewijs in op de wijze waarop de kwaliteit van de biomassa getoetst wordt. Evenals in de notitie melden afvalstoffen van 27 januari 2021 is dit een theoretische waarheid. In uw document verwijst u naar de "Leidraad biomassa classificeren - NTA 8003:2017". Met betrekking tot deze leidraad merkt u onderstaande op:

1. "Mede omdat het voor SKP schier onmogelijk is om van alle houtsnippers de exacte herkomst, samenstelling, (juridische) aard en NTA 8003:2017 codes vast te stellen"

Datum
26 november 2021

Pagina
10 van

Zaaknummer
ODRA21HB0198

Juist met dit punt raakt u de kern van de discussie. De controle op de locatie en het proces van herkomst en wat de eigenschappen van de aangevoerde biomassa'stromen is de verantwoordelijkheid van SKP. Een duidelijke inzage geven op welke manier deze controle plaatsvindt is een basis vereiste om toezicht mogelijk te maken. Tot op heden heeft u dit niet inzichtelijk gemaakt.

2. "A. controleren de conformiteitsbeoordelingsinstanties (CBI) of de leveranciers (Hooijer en Parenco Hout) voldoen aan de Better Biomass - NTA 8080 (duurzaamheids)eisen. De CBI die de conformiteitsjaarverklaring opstelt, controleert voor alle biomassaleveringen of er bewijs is dat de categorie correct is vastgesteld, of de biomassa voldoet aan de voor deze categorie relevante duurzaamheidseisen en welke bewijzen daarvoor beschikbaar zijn."

SKP heeft op basis van het acceptatiebeleid de verantwoordelijkheid om aard en herkomst van zendingen biomassa te kennen. De genoemde conformiteitsverklaring levert hier een belangrijk aandeel in. Maar op vrachtniveau moet inzichtelijk én toetsbaar zijn welke categorie het betreft. Dit is op dit moment bij u niet inzichtelijk. Ook hebben wij geconstateerd dat er concrete informatie beschikbaar was die aangaf dat de herkomst anders was dan bedoeld.

3. "B. controleert Meetbedrijf Ebatech maandelijks de soorten en hoeveelheden biomassa (houtsnippers) die SKP ontvangt. Ebatech rapporteert deze aan CertiQ die de Garanties van oorsprong (GvO) afgeeft.

Op grond daarvan en op basis van controle op de correcte toepassing van de NTA 8003 codes (in het kader van de GvO regeling) door een accountant (conformiteitverklaring) worden de SDE+ subsidies door RVO betaald"

Voor ons is het onduidelijk hoe het mogelijk is dat CertiQ de Garanties van oorsprong (GvO) kan afgeven indien de oorsprong zelfs bij de handelaar niet bekend is, laat staan dat dit bij SKP bekend is. Op basis van het Acceptatiebeleid en geldende transport-documentatie-vereisten dient van elke zending de primaire herkomstlocatie bekend te zijn en de aard van het materiaal. Wanneer dit niet bekend is mag deze niet geaccepteerd worden.

Melden afvalstoffen bij LMA

In de notitie melden afvalstoffen van 27 januari 2021 stelt u dat de meldingsplicht van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen ex artikel 10.40 Wm niet gebaseerd is op hetgeen is vergund, maar pas in de praktijk ontstaat bij daadwerkelijke afgifte van afvalstoffen. Dit zou niet alleen blijken uit de brief van ODRA d.d. 14 juli 2020 en de email van ODRA d.d. 14 oktober 2020, maar ook en bovenal uit de tekst en toelichting van §10.6.1 van de Wm ("De afgifte en ontvangst van

bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen”), in art. 10.36 t/m 10.43. De recente, mondelinge stelling van ODRA dat SKP de OPK stromen en vrachten moet gaan melden bij het LMA tenzij andere, vergunde afvalstoffen uit de omgevingsvergunning worden gehaald, is volgens u dan ook opmerkelijk en (juridisch) onjuist.

Uw motivering dat u niet verplicht bent om de afvalstromen te melden bij het LMA kunnen wij niet volgen. De vergunde situatie is leidend en niet de praktijk op enig moment.

Datum
26 november 2021

Pagina
11 van

Zaaknummer
ODRA21HB0198

Het is aan de vergunninghouder om te bepalen of hij alle afvalstoffen gaat melden of de vergunning wil laten aanpassen. Zo lang de vergunning niet is aangepast, is kan een vergunninghouder op ieder willekeurig moment besluiten toch weer gebruik te gaan maken van de vergunde ruimte. De vraag komt dan voren of er dan ineens wel weer sprake zou zijn van een meldingsplicht en er dan op dat moment de hele administratie aangepast moet worden. Het kan daarom niet zo zijn dat een vergunninghouder het ene moment wel meldingsplichtig is en het andere moment niet meer.

Onze conclusie is daarom dat SKP meldingsplichtig is, ook nu SKP uitsluitend papier en karton ontvangen. Tenzij SKP:

1. De vergunning aan laat passen door de overige afstromen uit de vergunning te laten halen (revisievergunning);
2. De vergunde ruimte van rechtswege is komen te vervallen omdat er geen gebruik van gemaakt is;
3. Het bevoegd gezag de voorschriften heeft ingetrokken, omdat er gedurende een periode van 3 jaar geen gebruik van gemaakt is.

In aanvulling op onze conclusie kunnen wij u mededelen dat ook uw klanten die bij u papier en karton komen afleveren in overtreding zijn. Ook deze klanten hebben, doordat u de afvalstromen niet meldt bij het LMA, een ontoereikende administratie. Door het niet melden van SKP lopen ook uw klanten een risico gecontroleerd te worden.

Zienswijze Stibbe advocaten van 20 april 2021

De zienswijze van 20 april komt kort samengevat op het volgende neer:

1. SKP meent dat met het verstuurd voornemen ten onrechte voorbij wordt gegaan aan de overleggen en afspraken die SKP met de ODRA voert en maakt. De brief van 1 maart 2021 biedt volgens SKP een oplossing voor het probleem, dat in essentie neerkomt op de vraag of de door SKP gebruikte schone biomassa kwalificeert als afvalstof of niet.
2. SKP zet graag het overleg met ODRA voort en verneemt nog graag onze reactie op de concept CMR vrachtbrief die SKP conform de aangehaalde afsprakenlijst d.d. 28 januari 2021 aan ODRA heeft toegezonden.
3. SKP meent overigens dat ODRA ten onrechte de bewijslast in het voornemen omdraait. Zo geeft ODRA in het voornemen aan dat SKP met de ODRA 'afspraken [kan] maken over de manier waarop en de frequentie waarmee SKP bepaalde informatie overlegt'.

4. Overigens lijkt er sprake van een miscommunicatie. Zoals hierna uiteengezet is voldoende duidelijk en geborgd uit welke bronnen de biomassa afkomstig is.

Datum
26 november 2021

Pagina
12 van

Zaaknummer
ODRA21HB0198

Primaire zienswijze: de houtige biomassa en het OPK kwalificeren niet als afvalstof

5. SKP meent in de eerste plaats dat de houtige biomassa'stromen die zij ontvangt van haar twee leveranciers, Parenco Hout BV (hierna: "Parenco Hout") en Hooijer Renkum BV (hierna: "Hooijer"), niet kwalificeert als afvalstof in de zin van artikel 1.1 van de Wm.;
6. Verder meent SKP dat het Oud papier en Karton (OPK) dat zij inneemt niet kwalificeert als een afvalstof in de zin van artikel 1.1 van de Wm. Op grond van artikel 1.1, achtste lid van de Wm kwalificeert het OPK dat SKP gebruikt als einde-afvalstof. Het OPK van SKP is afkomstig van Smurfit Kappa Recycling en meer specifiek voor een groot deel van Stibbe Reparco Nederland B.V.

Subsidiaire zienswijze: indien het OPK een afvalstof is, dan geldt een uitzondering op de meldingsplicht

7. Indien u ondanks hetgeen in paragraaf 3.1 is uiteengezet van mening blijft dat het OPK dat SKP inneemt een afvalstof is, dan is volgens SKP alsnog geen sprake van een overtreding van artikel 10.40 van de Wm. Op grond van artikel 10.41, eerste lid van de Wm jo. artikel 2, tweede lid, aanhef en onder a, nummer 1, onder d van het Bmbga geldt de meldingsplicht van artikel 10.40 van de Wm niet voor een inrichting voor uitsluitend een combinatie van de handelingen van het opslaan, overslaan of verwerken met betrekking tot papier. Deze uitzondering doet zich volgens SKP voor.

Meer subsidiaire zienswijze: handhaving levert onevenredige benadeling op Eerder niet gehandhaafd/ geen prioriteit -> Kwalificatie als overtreder C3 niet gerechtvaardigd

8. SKP kan zich niet verenigen met de kwalificatie van de overtreding in categorie C3 van de interventiematrix van de door u toegepaste Landelijke Handhavingsstrategie ("LHS"). SKP is al vanaf het binnenkomen van de bevindingenbrief d.d. 14 juli 2020 met ODRA in overleg om tot een oplossing te komen met betrekking tot de geconstateerde vermeende overtredingen. Dit overleg laat volgens SKP zien dat zij goedwillend is en dus in categorie A moet worden geschaald.
9. De vermeende overtredingen zijn daarnaast enkel van administratieve aard; het al dan niet melden van de inname van de houtachtige biomassa of het OPK heeft geen enkel gevolg voor het milieu.
10. Ook maken de omstandigheden dat handhaving op dit moment zodanig onevenredig is dat u hiervan moet afzien. Dat is in lijn met vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ("Afdeling"). Tot aan de bevindingenbrief d.d. 14 juli 2020 is door uw dienst nooit aan SKP aangegeven dat zij in overtreding was van artikel 10.40 van de Wm. Dit terwijl u daarvoor wel op de hoogte was van de inname van het OPK en de

houtachtige biomassa. Tot die tijd beschouwde u de houtachtige biomassa en het OPK dus klaarblijkelijk niet als afvalstoffen of gedoogde u de vermeende overtreding. Beide punten maken handhaving op dit moment onevenredig benadelend.

11. Handhaving is voorts onevenredig omdat er geen milieubelang wordt gediend met het melden van de houtachtige biomassa en het OPK.
12. Verder zou het overeenkomstig artikel 10.40 van de Wm moeten melden van de aan SKP geleverde houtachtige biomassa en OPK leiden tot een onevenredige druk op SKP.

Datum
26 november 2021

Pagina
13 van

Zaaknummer
ODRA21HB0198

Reactie op zienswijze 20 april 2021

Ad 1 t/m 7

In onze bevindingenbrief van 14 juli 2020 hebben wij aangegeven dat u aan dient te tonen dat de externe houtachtige stromen, die u als vergunninghouder als schone zuivere biomassa ontvangt, voldoen aan het gestelde in de verleende omgevingsvergunningen.

Naar aanleiding van alle gesprekken waaraan u nu in uw zienswijzen ook refereert, is deze bepaling niet overgenomen in het voornemen noch in deze definitieve last onder dwangsom.

In deze last onder dwangsom beperken wij ons enkel tot het niet melden van alle extern aangevoerde afvalstoffen bij het LMA. Een bedrijf is immers verplicht alle afvalstoffen te melden die in een omgevingsvergunning zijn opgenomen ook als deze niet worden ingenomen. Pas wanneer er gemeld wordt zal er bekeken worden of er sprake is van een volledige melding.

De discussie of de houtige biomassa en het OPK te kwalificeren is afvalstof maakt dus geen deel meer uit van deze besluitvorming. Dit zal echter wel ter discussie worden gesteld bij een mogelijke aanvraag voor een nieuwe omgevingsvergunning.

Melden afvalstoffen LMA.

Zoals wij in ons voornemen al hebben gemotiveerd is de vergunde situatie leidend en niet de praktijk op enig moment.

Volgens de vergunde situatie mag SKP de volgende afvalstoffen innemen:

Vergunning 15 september 2009 2006-015337-MPM6605 Revisie

Gebruikelijke benaming afvalstof	Euralcodes
• FOI-residu	03 03 05
• Rejects	03 03 07
• TMP zaagsel	03 03 01
• Schors	03 03 01

Gebruikelijke benaming biomassa	NTA 8003 (dec.2008)
• Papierslib	440
• Zuiveringsslib RWZI/AWZI	410

Vergunning 12 juli 2011 MPM22858

Gebruikelijke benaming afvalstof

- Afval van plantaardige weefsels
- Afval van de bosbouw
- Biologisch afbreekbaar afval

Euralcodes

02.01.03
02.01.07
20.02.01

Datum
26 november 2021

Pagina
14 van

Zaaknummer
ODRA21HB0198

Vergunning 9 november 2011 - MPM23507 ambtshalve wijziging

Gebruikelijke benaming afvalstof

- Getorreficeerde biomassa

Euralcodes

19.01.18

Vergunning 13 december 2013 2013-007003MPM27045

Gebruikelijke benaming afvalstof

- Onbruikbare vezels en door mechanische afscheiding verkregen vezel-, vulstof- en coatingslib dat vrijkomt bij de productie en verwerking van pulp, papier en karton
- Niet onder 03.03.10 vallend slib van afvalwaterbehandeling ter plaatse
- Afgekeurde compost afkomstig uit afval van aërobe behandeling van vast afval van installaties voor waterzuiveringsinstallaties
- Digestaat van anaërobe behandeling van stedelijk afval afkomstig van installaties voor waterzuiveringsinstallaties
- Digestaat van anaërobe behandeling van dierlijk en plantaardig afval afkomstig van installaties voor waterzuiveringsinstallaties
- Slib van de behandeling van stedelijk afvalwater afkomstig van installaties voor waterzuiveringsinstallaties

Euralcodes

03.03.10

03.03.11
19.05.03
19.06.04
19.06.06
19.06.05

Zoals hierboven is vermeld mag SKP meer afvalstoffen accepteren dan enkel houtige biomassastromen en OPK .

Het is daarom aan SKP om te bepalen of hij alle afvalstoffen gaat melden of de vergunning wil laten aanpassen. Zo lang de vergunning niet is aangepast, is kan een vergunninghouder op ieder willekeurig moment besluiten toch weer gebruik te gaan maken van de vergunde ruimte. De vraag komt dan voren of er dan ineens wel weer sprake zou zijn van een meldingsplichtig en dan op dat moment de hele administratie aangepast moet worden. Het kan daarom niet zo zijn dat een vergunninghouder het ene moment wel meldingsplichtig is en het andere moment niet meer.

Onze conclusie blijft daarom dat SKP meldingsplichtig is voor alle afvalstoffen ook nu SKP uitsluitend papier en karton ontvangen. Tenzij SKP:

1. De vergunning aan laat passen door de overige afstromen uit de vergunning te laten halen (revisievergunning)
2. De vergunde ruimte van rechtswege is komen te vervallen omdat er geen gebruik van gemaakt is;

3. Het bevoegd gezag de voorschriften heeft ingetrokken, omdat er gedurende een periode van 3 jaar geen gebruik van gemaakt is.

Datum
26 november 2021

Pagina
15 van

Zaaknummer
ODRA21HB0198

Voortzetting overleg

Ook wij blijven bereid om te praten over een oplossing. Dit neemt echter niet weg dat wij van mening blijven dat er sprake is van een overtreding en dat alle afvalstoffen gemeld moeten worden.

Ad 8 en 9

Kwalificatie LHS

Wij hebben de overtreding volgens de interventiematrix getypeerd als een overtreding met 'beperkte gevolgen' en het gedrag van SKP als 'Onverschillig/reactief'. Daarnaast hebben wij als verzwarend argument opgevoerd dat SKP ervan op de hoogte is dat bij een verandering eerst een vergunning verleend moet zijn. Tevens is geen aanvraag ingediend.

Volgens SKP zijn zij goedwillend omdat vanaf de eerste dag dat de overtreding bekend was zij in overleg zijn gegaan met de ODRA. Daarnaast is het enkel een administratieve overtreding en zijn er geen gevolgen voor het milieu.

Het klopt dat er al meerdere malen over het niet melden van de afvalstoffen bij het LMA is gesproken. Tijdens het overleg van 27 oktober 2021 hebben wij SKP al laten weten dat zij alle afvalstoffen moeten melden dan wel dat zij de omgevingsvergunning aan moeten laten passen. Door SKP is aangegeven dat zij gingen bekijken voor welke optie zij zouden gaan. Tot op dit moment is voor geen van beide opties actie ondernomen. Het lijkt erop dat SKP, anders dan is het gesprek van 27 oktober 2021 is besproken, van mening blijft dat dat er niet gemeld hoeft te worden. Dit betekent dat wij van mening blijven dat het gedrag zeker niet 'onbedoeld/proactief' is en daarom handhaven wij het gedrag op 'Onverschillig/reactief'.

Wat betreft de gevolgen van de overtreding delen wij de mening van SKP dat het geen (directe) gevolgen heeft voor het milieu. Maar het melden van afvalstoffen heeft niet alleen betrekking op de (directe) gevolgen voor het milieu maar is vooral ook in de wet opgenomen om meer inzicht te krijgen in de manier waarop bedrijven met afvalstoffen omgaan. Door hier geen of onvoldoende inzicht in te geven, wordt aan deze doelstelling niet voldaan. Er kan dan ook niet gesproken worden van gevolgen gekwalificeerd als 'nihil'. Wij blijven daarom van mening dat de gevolgen getypeerd worden als 'beperkte gevolgen'.

De verzwarende omstandigheden die opgevoerd worden zijn het feit dat het hier 'slechts' gaat om een, zoals SKP ook in haar zienswijze aangeeft, administratieve handeling. Deze handeling hoeft niet te worden uitgevoerd als de vergunning op dit punt wordt aangepast. Omdat SKP ervan op de hoogte is dat er bij een dergelijke, relatief kleine, aanpassing een revisievergunning noodzakelijk is, is de verwachting dat SKP hiervoor niet op korte termijn zal kiezen. Nu SKP aangeeft niet te willen melden en er eerst een revisievergunning moet worden verleend om hieraan te kunnen voldoen vinden wij dit een verzwarende omstandigheid.

Mocht u van mening zijn dat er onterecht verzwarende omstandigheden zijn opgevoerd dan zou dit inhouden dat er sprake is van een toekenning in categorie B2 in de LHS-matrix. Waardoor wij eerst een waarschuwingsbrief gestuurd moeten hebben. Wij merken de brief van 14 juli 2020 aan als een waarschuwingsbrief. Dus ook bij een toewijzing in een minder zware categorie is handhaving niet onevenredig omdat alle stappen conform de LHS zijn uitgevoerd.

Datum
26 november 2021

Pagina
16 van

Zaaknummer
ODRA21HB0198

Ad 10, 11 en 12

Handhaving onevenredig

Zoals hiervoor al is aangegeven gaat het niet enkel om de vraag of de houtige biomassa en het OPK te kwalificeren is als afvalstof en hierdoor gemeld moet worden. Het gaat erom dat alle afvalstoffen gemeld moeten worden. Het feit dat wij al langer op de hoogte zijn dat er houtige biomassa en het OPK ingenomen wordt, maakt niet dat er niet alsnog gemeld moet worden bij het LMA. Nu dit een wettelijke vereiste is, is handhaving hierop niet onevenredig.

Ook het feit dat er geen milieubelang is maakt niet dat handhaving onevenredig is. Niet alle overtredingen hoeven direct te maken hebben met het schaden van het milieu. Er kunnen ook andere regels overtreden worden die niet (direct) gelieerd zijn aan het milieubelang. In dit geval het niet melden van afvalstoffen bij het LMA. Waarbij ook nog de vraag gesteld kan worden waarom er gemeld moet worden bij het LMA. De meldplicht is ingesteld om inzicht te krijgen hoe bedrijven met afvalstromen omgaan om zo de afvalstromen te verminderen. Hiermee is er wel sprake van een direct milieubelang.

De redenering dat het melden bij het LMA van afvalstoffen onevenredige druk bij SKP zou opleveren kunnen wij ook niet volgen. SKP is wettelijk verplicht om te melden bij LMA. Dit moet daarom feitelijk al onderdeel zijn van de bedrijfsvoering. Dat dit nog niet het geval is, is daarom enkele aan SKP te wijten en niet aan het handhavend optreden van het bevoegd gezag. Nu het een wettelijke verplichting is kan er dus geen sprake zijn van een onevenredige belasting.

Samenvatting

Samengevat komt het er op neer dat, wanneer er inname afvalstoffen in de omgevingsvergunning is toegestaan, **alle afvalstoffen** gemeld moeten worden bij LMA. Ook als enkele van de afvalstoffen niet worden ingenomen en er uitsluitend papier en karton wordt ontvangen.

Daarnaast zijn wij van mening dat de LHS correct is toegepast en handhaving niet onevenredig.

CONCLUSIE

Uw zienswijzen en aangeleverde documenten zijn voor ons geen aanleiding om af te zien van het opleggen van een last onder dwangsom.

Bijlage: Bezwaarclausule

Datum
26 november 2021

Bezwaar

Belanghebbenden kunnen op grond van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar maken tegen dit besluit. De termijn bedraagt zes weken en deze termijn gaat in op de dag na bekendmaking van het besluit.

Pagina
17 van

Zaaknummer
ODRA21HB0198

Het ondertekende bezwaarschrift kan worden ingediend bij Gedeputeerde Staten van Provincie Gelderland en dient gezonden te worden aan:

Postbus 9090
6800 GX ARNHEM

Het bezwaarschrift dient op grond van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht ten minste te bevatten:

- de naam en het adres van de indiener;
- de dagtekening;
- een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaarschrift is gericht, samen met het zaaknummer zoals vermeld in het briefhoofd van ons besluit;
- de gronden van het bezwaar.

Voorlopige voorziening

Hebben u of belanghebbenden er belang bij dat dit besluit niet in werking treedt, dan kan een voorlopige voorziening worden aangevraagd. Een verzoek om voorlopige voorziening moet worden ingediend bij:

Rechtbank Gelderland
Team Bestuursrecht
Postbus 9030
6800 EM Arnhem

Hiervoor moet u kosten betalen (griffierecht). Wanneer een verzoek om voorlopige voorziening wordt toegewezen treedt de beschikking pas in werking nadat hierover een beslissing is genomen.

Voor de ontvankelijkheid van het verzoek om een voorlopige voorziening te treffen, is het van belang dat:

- een afschrift van het bezwaarschrift wordt toegezonden;
- er gelet op de betrokken belangen sprake is van onverwijlde spoed.

Het verzoekschrift om een voorlopige voorziening dient aan dezelfde eisen als het bezwaarschrift te voldoen (artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht).