

ECLI	ECLI:NL:RVS:2003:AF9215
Datum uitspraak	28 mei 2003
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 21 december 2001, kenmerk MB/01.092564/C, heeft verweerder aan appellante een last onder dwangsom als bedoeld in artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht opgelegd. De dwangsom is vastgesteld op f 5.000,00 (€ 2268,90) per constatering dat in strijd met artikel 8.1 van de Wet milieubeheer swill is geaccepteerd of voorhanden is binnen de inrichting van appellante. Het maximum waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd is vastgesteld op f 50.000,00 (€ 22689,01).

Volledige tekst

200203699/1.

Datum uitspraak: 28 mei 2003.

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Compostering Lelystad BV" (thans "Orgaworld BV"), gevestigd te Lelystad,
appellante,

en

het college van gedeputeerde staten van Flevoland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 21 december 2001, kenmerk MB/01.092564/C, heeft verweerder aan appellante een last onder dwangsom als bedoeld in artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht opgelegd. De dwangsom is vastgesteld op f 5.000,00 (€ 2268,90) per constatering dat in strijd met artikel 8.1 van de Wet milieubeheer swill is geaccepteerd of voorhanden is binnen de inrichting van appellante. Het maximum waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd is vastgesteld op f 50.000,00 (€ 22689,01).

Bij besluit van 4 juni 2002, verzonden op 5 juni 2002, heeft verweerder het hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft appellante bij brief van 6 juli 2002, bij de Raad van State ingekomen op 9 juli 2002, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 7 augustus 2002.

Bij brief van 5 september 2002 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (StAB) heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 17 december 2002. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 maart 2003, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. Th.A.G. Vermeulen, advocaat te Rosmalen, bijgestaan door [directeur] van appellante, en [gemachtigde], en verweerder, vertegenwoordigd door mr. J.R. van Angeren, advocaat te Amsterdam, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Appellante voert aan dat verweerder niet kon overgaan tot het opleggen van de bestreden last onder dwangsom, omdat het verwerken van swill een vergunde activiteit is. Het bestreden besluit steunt volgens haar ten onrechte op overtreding van voorschrift C.2. en het daarin genoemde acceptatieprotocol van 23 september 1993, verbonden aan haar vergunning krachtens de Wet milieubeheer van 19 december 1994. Appellante betoogt dat verweerder ten onrechte de definitie hanteert van GFT-afval in artikel 1, vierde lid van het acceptatieprotocol als "afval afkomstig van huishoudens". De interpretatie van verweerder van het aan de vergunning verbonden voorschrift C.2. acht zij niet redelijk en in strijd met de afzonderlijke definitie van GFT-afval in de begrippenlijst van het aan de vergunning verbonden voorschrift A.1. Volgens haar is het acceptatieprotocol een privaatrechtelijke overeenkomst die verweerder niet had mogen gebruiken ter nadere invulling van de definitie van GFT in de vergunning. Appellante voert aan dat voorafgaand aan het primaire besluit het aan de vergunning verbonden voorschrift C.2. en het acceptatieprotocol geen enkele rol speelden. Volgens appellante heeft verweerder reeds voorafgaand aan het primaire besluit op grond van de categorie-indeling in de Afvalstoffencodelijst van de Stichting Landelijk Meldpunt Afvalstoffen geoordeeld dat swill niet gelijkwaardig was aan huishoudelijk GFT, dit in het licht van de definitie van GFT-afval in de begrippenlijst bij de vergunning. Appellante acht dit onjuist, nu de categorie-indeling in de Afvalstoffencodelijst in de aanvraag, de vergunning en het milieu-effectrapport (MER) geen rol heeft gespeeld. De definitie van GFT-afval in de vergunning moet volgens haar worden gezien in het licht van de aanvraag, het MER, het Tweede Provinciaal Afvalplan Flevoland 1992-1996 van juni 1992 en de Beoordelingsrichtlijn compost uit groente-, fruit- en tuinafval van huishoudens en organische reststromen van bedrijven (BRL/k256/03, 1 mei 1999), alsmede het ontwerp van het Landelijk afvalbeheersplan, een beschrijving van Infomil van juli 2001 en de categorie-indeling in de Europese afvalstoffenlijst. Zij voert aan dat de aanvraag vermeldt dat het GFT-afval afkomstig is van huishoudens en KWD, alsmede dat GFT-afval van KWD GFT-afval uit de horeca omvat, dat gelijk is te stellen met swill. In de praktijk was gedurende jaren al sprake van levering van GFT-afval van kantoren en winkels (KWD-afval); verweerder en gemeenten hebben daarmee in het verleden ingestemd, zo stelt appellante. Swill is volgens haar wat betreft de samenstelling en het verwerkingskarakter ervan gelijkwaardig aan huishoudelijk GFT.

2.1.1. Verweerder betoogt dat het aan de vergunning verbonden voorschrift C.2., in samenhang met de definitie van GFT-afval in artikel 1, vierde lid, van het acceptatieprotocol, bepaalt dat GFT-afval afkomstig moet zijn van huishoudens, zodat appellante swill niet mag accepteren en verwerken. Appellante (of haar rechtsvoorgangster) was jaren lang niet gerechtigd om GFT-afval van KWD te accepteren, tot 8 juli 1999, toen de melding van GFT-

afval van KWD is geaccepteerd; voorwaarde voor daadwerkelijke acceptatie is dat krachtens voorschrift C.2. een nieuw acceptatieprotocol wordt goedgekeurd, aldus verweerder. Verweerder verwijst naar de Afvalstoffencodelijst, opgesteld door de Landelijke Werkgroep Chemisch Afval, die volgens hem vigeerde ten tijde van de vergunningverlening. Verweerder voert aan dat de provinciale Verordeningen bedrijfsafvalstoffen bepaalden dat bij het melden en registreren van de afgifte en ontvangst van bedrijfsafval de toepasselijke code uit de Afvalstoffencodelijst vermeld moest worden op daartoe aangewezen documenten, alsmede dat in de inrichting alleen afvalstoffen mochten worden geaccepteerd die waren vergezeld van een "omschrijvingsformulier bedrijfsafvalstoffen BA", waarin verklaard werd dat GFT-afval van huishoudens werd aangeboden (code 13.31.105). Daarmee is volgens verweerder de relevantie van de Afvalstoffencodelijst voor de werking en reikwijdte van de vergunning gegeven. Verweerder leidt uit de Afvalstoffencodelijst af dat GFT-afval slechts kan vrijkomen in huishoudens en bij KWD, nu "GFT van huishoudens", "GFT van KWD" en "swill (gekookte etensresten)" daarin zijn aangemerkt als afzonderlijke categorieën. Uit de onderscheiden categorieën blijkt volgens hem dat swill niet gelijkwaardig is aan huishoudelijk GFT-afval en GFT-afval van KWD.

2.1.2. In de begrippenlijst, opgenomen in het aan de vergunning van 19 december 1994 verbonden voorschrift A.1. is – voorzover hier van belang – bepaald:

"In deze voorschriften en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder: [...]

GFT-afval: dat deel van het afval dat gescheiden kan worden uit huishoudelijk afval (of gelijkwaardig afval), dat geheel of voor het grootste deel van plantaardig-organische oorsprong is, met uitzondering van materialen die geheel of hoofdzakelijk uit papier, karton of textiel bestaan."

In het aan de vergunning verbonden voorschrift C.1. is – voorzover hier van belang – bepaald:

"Vergunninghouder mag uitsluitend GFT-afval afkomstig uit de provincie Flevoland accepteren. In uitzondering op het vorenstaande mag vergunninghouder GFT-afval afkomstig uit de provincie Zuid-Holland accepteren (tot 1-1-2000), alsmede (na schriftelijke toestemming van Gedeputeerde Staten van Flevoland) uit andere delen van Nederland, mits daardoor de bewerking binnen de inrichting, van GFT-afval afkomstig uit de provincie Flevoland niet wordt geschaad. [...]"

In het aan de vergunning verbonden voorschrift C.2. is bepaald:

"Acceptatie moet geschieden conform het acceptatie-protocol dat op 23-09-1993 is overeengekomen tussen de gemeenten van de provincie Flevoland en Heidemij, dan wel een hiervoor in de plaats getreden acceptatie-protocol, dat tevoren door Gedeputeerde Staten is goedgekeurd."

Ten tijde van het nemen van het bestreden besluit gold het acceptatie-protocol van 23 september 1993.

2.1.3. De Afdeling stelt vast dat de systematiek van de vergunning met zich brengt dat het aan de vergunning verbonden voorschrift A.1. de bepalende omschrijving geeft van diverse begrippen die in het vervolg van de voorschriften en de daarop berustende bepalingen worden gehanteerd. In de begrippenlijst van voorschrift A.1. is een omschrijving opgenomen van het begrip "GFT-afval". Deze omschrijving moet worden ingelezen in de overige voorschriften en de daarop berustende bepalingen die betrekking hebben op GFT-afval. Hieruit volgt dat de definitie van GFT-afval in artikel 1, vierde lid, van het acceptatieprotocol is verdrongen door de definitie van GFT-afval in voorschrift A.1. Had de definitie van GFT-afval

in het acceptatieprotocol maatgevend moeten zijn, dan had de vergunning geen daarvan afwijkende definitie moeten inhouden; dit in weerwil van het betoog van verweerder.

2.1.4. Geen rechtens te erkennen grond bestaat voor het oordeel dat de door partijen genoemde bronnen in een geval als het onderhavige doorslaggevend zijn ter bepaling of swill gelijkwaardig is aan huishoudelijk afval dat geheel of voor het grootste gedeelte van plantaardig-organische oorsprong is met uitzondering van materialen die geheel of hoofdzakelijk uit papier, karton of textiel bestaan (hierna aangeduid als huishoudelijk GFT-afval). De feitelijke overeenkomsten en verschillen tussen huishoudelijk GFT-afval en swill zijn daarvoor bepalend.

Gelet op de stukken en het verhandelde ter zitting is de Afdeling van oordeel dat swill moet worden geacht te bestaan uit gekookte en ongekookte etensresten van plantaardige en dierlijke oorsprong die afkomstig zijn van horeca. Uit het deskundigenbericht van de StAB volgt dat de samenstelling van swill niet wezenlijk verschilt van die van huishoudelijk GFT-afval, dat swill op dezelfde wijze kan worden verwerkt als huishoudelijk GFT-afval en dat uit onderzoeken uit 1987 en 1992-1993 van NOVEM en TNO blijkt dat de eiwitvorming vanwege vleesafval in swill nauwelijks verschilt van de eiwitvorming in huishoudelijk GFT-afval; dit alles ondanks het feit dat swill – anders dan huishoudelijk GFT-afval – geen tuinafval bevat. De Afdeling acht aannemelijk dat het voedselaanbod in de horeca niet dermate is gewijzigd in de afgelopen jaren, dat de resultaten van de genoemde onderzoeken niet meer representatief zijn. De conclusie is dan ook gerechtvaardigd dat de geuremissie vanwege swill niet noemenswaardig afwijkt van de geuremissie vanwege huishoudelijk GFT-afval.

Gelet op het vorenstaande stelt de Afdeling vast dat swill doorgaans gelijkwaardig is aan huishoudelijk GFT-afval. Niet is uitgesloten dat in een concreet geval een swill-stroom niet gelijkwaardig is aan huishoudelijk GFT-afval, maar dat appellante een dergelijke stroom voorhanden had is door verweerder niet vastgesteld en ook anderszins niet gebleken. Het bestreden besluit is in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht. Daarnaast stelt de Afdeling vast dat het bestreden besluit betrekking heeft op iedere vorm van swill, derhalve ook op swill dat gelijkwaardig is aan huishoudelijk GFT-afval en ingevolge het aan de vergunning verbonden voorschrift A.1., in samenhang met het aan de vergunning verbonden voorschrift C.1., in de inrichting mag worden geaccepteerd. In zoverre heeft het bestreden besluit geen betrekking op een overtreding van de vergunning en was verweerder niet bevoegd tot het opleggen van een dwangsom. Het bestreden besluit is in zoverre in strijd met artikel 122, eerste lid, van de Provinciewet in samenhang met de artikelen 5:21 en 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht.

2.1.5. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit komt in zijn geheel voor vernietiging in aanmerking. De Afdeling ziet aanleiding om het primaire besluit van 21 december 2001, kenmerk MB/01.092564/C, te herroepen.

2.1.6. 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 Flevoland van 4 juni 2002;

III. herroept het besluit van het college van gedeputeerde staten van Flevoland van 21 december 2001, kenmerk MB/01.092564/C;

IV. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

V. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Flevoland in de door appellante in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 644,00, welk bedrag geheel is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het bedrag dient door de provincie Flevoland te worden betaald aan appellante;

VI. gelast dat de provincie Flevoland aan appellante het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (€ 218,00) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. Th.G. Drupsteen, Voorzitter, en mr. H.Ph.J.A.M. Hennekens en mr. J.G.C. Wiebenga, Leden, in tegenwoordigheid van mr. L.J. Können, ambtenaar van Staat.

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

Uitgesproken in het openbaar op 28 mei 2003.

301.