

Rapportage van bevindingen

Algemene gegevens

Dossiernummer: 1360
Inspectie uitgevoerd door: sr. inspecteur Stadstoezicht, gemeente Lelystad
inspecteur Stadstoezicht, gemeente Lelystad
Landmeetkundige Geo-informatie en Belastingen, gemeente Lelystad
sr. jurist Stadstoezicht, gemeente Lelystad
Datum en tijd inspectie: 20 april 2021, 11:30 – 13:30 uur

Gecontroleerd bedrijf

Naam: Afvalzorg Deponie BV
Adres: Zeeasterweg 42
8219 PN, te Lelystad
Contactpersonen: hoofd afdeling Beheer en Nazorg
projectleider

1. Aanleiding

In augustus 2020 heeft een omwonende via de omgevingsdienst OFGV bij de gemeente gemeld dat de afvalbergen van het bedrijf Afvalzorg Deponie BV (Afvalzorg), gevestigd aan de Zeeasterweg 42 te Lelystad, hoger zouden zijn dan in het geldende bestemmingsplan is toegestaan.

Naar aanleiding van deze melding¹ is het bedrijf op 20 september 2020 gecontroleerd door een inspecteur van Stadstoezicht, en zijn de hoogtes van de verschillende afvalbergen gemeten. Op basis van deze controle is een controlerapport opgesteld door de inspecteur. De conclusie van dit rapport luidde dat de afvalbergen te hoog zouden zijn. Op basis van dit rapport is in maart 2021 het bedrijf Afvalzorg Deponie BV door het college van Lelystad aangeschreven door middel van een waarschuwingsbrief, als eerste stap in een handhavingstraject.

Recentelijk is gebleken dat de conclusie in dit controlerapport gebaseerd was op een onjuiste wijze van meten. Ook bleek sprake te zijn van onduidelijkheden over de vraag welk bestuursorgaan in casu bevoegd is tot het treffen van handhavingsmaatregelen. Om deze vergissing te herstellen is op 20 april 2021 een volledige integrale hercontrole uitgevoerd. Tevens is inmiddels onderzocht welk bestuursorgaan bevoegd is.

Hieronder volgt het verslag van de bevindingen van deze hercontrole. In paragraaf 3 is toegelicht welk bestuursorgaan in casu bevoegd is tot handhaving. De conclusies zijn opgenomen in paragraaf 7.

Terzijde merken wij nog op dat de omgevingsdienst OFGV het bedrijf op 25 november 2020, in opdracht van, en onder mandaat van gedeputeerde staten van Flevoland, ter plekke nog heeft gecontroleerd op overtredingen van de milieuwetgeving. Hierbij zijn enkele overtredingen geconstateerd met betrekking tot het toezenden van stukken. Bij een hercontrole door de omgevingsdienst OFGV op 21 januari 2020 is gebleken dat alle overtredingen die op 25 november 2020 zijn geconstateerd ongedaan zijn gemaakt.

¹ Een formeel handhavingsverzoek dient te voldoen aan de vereisten zoals die in de Algemene wet bestuursrecht zijn gesteld (onder meer dient een verzoek schriftelijk en ondertekend te worden ingediend). Indien dat niet het geval is betreft een melding, die afhankelijk van prioriteitsstellingen direct, of pas na verloop van tijd wordt opgepakt.

2. Afvalzorg Deponie BV: de bedrijfsactiviteiten ter plaatse

De luchtfoto onder paragraaf 5 geeft een totaaloverzicht van het bedrijf. Aan de buitenzijden van de bedrijfslocatie loopt een rondweg.

Op de foto direct hieronder is deze rondweg (grenzend aan bosschages), rechtsboven waarneembaar. Deze rondweg bevindt zich op maaiveldniveau. De foto geeft een momentopname van het aanbrengen van het afdekgedeelte (de zichtdijk) bovenop de afvalberg. Dit grondverzet is van minimaal een jaar geleden. Bij de inspectie bovenop het grondlichaam is gebleken dat deze afdeklaag geheel begroeid is. Aan de binnenzijde van dit grondlichaam is een graafmachine waarneembaar.

De projectleider van Afvalzorg verklaarde ter plekke dat deze machine zich op de bovenzijde van de afvalgrond bevindt. Hij meldde tevens dat de donker gekleurde grond de schone afdeklaag c.q. zichtdijk is en dat deze ongeveer zes meter hoog is. Het hoofd van de afdeling Beheer en Nazorg verklaarde dat certificaten ("schonegrond verklaringen"), waaruit blijkt dat het hier daadwerkelijk schone grond betreft, beschikbaar zijn. Deze zouden, zo heeft hij verklaard, ook in het bezit zijn van de omgevingsdienst OFGV.

Naar aanleiding van de foto kan geconstateerd worden dat deze donkere afdeklaag (de zichtdijk) 4 á 6 m hoog is (minimaal 4 meter).



3. Juridisch kader

Bevoegd gezag met betrekking tot handhaving voorschriften van het bestemmingsplan

Op grond van artikel 2.1, eerste lid onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is het verboden een inrichting of mijnbouwwerk op te richten, te veranderen, de werking daarvan te veranderen of in werking te hebben.

Ingevolge artikel 2.4, tweede lid van de Wabo kan bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) worden bepaald dat gedeputeerde staten van de provincie, waar het betrokken project in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, beslissen op de aanvraag om de omgevingsvergunning ten aanzien van projecten die behoren tot een bij de maatregel aangewezen categorie van projecten die van provinciaal belang zijn.

Genoemde aanwijzing heeft ook plaatsgevonden door middel van het Besluit omgevingsrecht. Op grond van artikel 3.3, eerste lid van dit besluit, in samenhang met bijlage I, onderdeel C, categorie 28.4, aanhef en sub f, van dat besluit zijn gedeputeerde staten bevoegd een omgevingsvergunning te verlenen voor het op of in de bodem brengen van huishoudelijke afvalstoffen, bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen om deze stoffen daar te laten.

Vervolgens blijkt uit artikel 5.2, eerste lid onder a, van de Wabo dat het bevoegd gezag tot taak heeft *“zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de op grond van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten voor degene die het betrokken project uitvoert, geldende voorschriften”*.

Volgens de systematiek van de Wabo is er steeds sprake van één bevoegd gezag ten aanzien van de handhaving van omgevingsvergunningen. Het eventuele handelen van Afvalzorg Deponie BV in strijd met het vigerende bestemmingsplan dient, op grond van deze systematiek, rechtens te worden opgevat als het handelen zonder omgevingsvergunning.

Naar aanleiding van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat gedeputeerde staten van Flevoland het bevoegde bestuursorgaan is met betrekking tot de handhaving van eventuele overtredingen van het bestemmingsplan door Afvalzorg Deponie BV.

De voorschriften in het bestemmingsplan t.a.v. de hoogte van de afvalbergen

Afvalzorg Deponie BV is in het bezit van een provinciale omgevingsvergunning voor de opslag van afvalgrond. In deze vergunning zijn geen regels betreffende de hoogte van de afvalbergen opgenomen. Deze regels zijn wel opgenomen in het vigerende bestemmingsplan: *Bestemmingsplan Buitengebied Lelystad*.

Het perceel heeft in dit plan de enkelbestemming *“bedrijf – Vuilstortplaats”*.

In het bestemmingsplanartikel 6.3 *“Specifieke gebruiksregels”* is bepaald dat de hoogte van de vuilopslag maximaal 15 m mag bedragen. Het begrip ‘vuilopslag’ is verder niet gedefinieerd, maar omdat het in casu een vuilstortplaats betreft, mag worden aangenomen dat het hier om vervuilde grond c.q. afval gaat.

Voor het bepalen vanaf welk peil de hoogte van afvalbergen moet worden gemeten kan worden aangesloten bij datgene wat bepaald is over gebouwen en bouwwerken. Artikel 2.5 bepaalt dat de hoogte van gebouwen of bouwwerken dient te worden gemeten van het *‘Peil’* tot het *“hoogste punt van een bouwwerk of gebouw”*.

Het begrip ‘Peil’ is gedefinieerd als: *“de gemiddelde hoogte van het aan de vuilopslag aansluitende afgewerkte maaiveld”*.

In het bestemmingsplan en in de omgevingsvergunning zijn geen voorschriften opgenomen voor schone grond. Dit betekent dat bij de bepaling van toegestane hoogtes uitsluitend gekeken dient te worden naar de hoogte van de afvalbergen. Dit betekent ook dat een toplaag van schone grond, de zogeheten zichtwallen, bovenop de afvalbergen niet meetellen bij het bepalen van de toegestane hoogtes.

4. Gehanteerde werkwijze uitvoering metingen hoogtes afvalbergen.

Wijze van bepalen van het gemiddeld maaiveldniveau

Om als eerste stap te bepalen op welk niveau ten opzichte van NAP zich de gemiddelde hoogte van het maaiveld bevindt is een representatief aantal hoogtemetingen uitgevoerd tijdens de inspectie.

Onder punt 5 is toegelicht dat een 13-tal metingen zijn gedaan op de rondweg die zich langs de afvalbergen bevindt. De onderlinge afwijkingen van deze meetresultaten zijn gering. Mede daarom, en gezien het grote aantal metingen, mag worden aangenomen dat het “gemiddeld maaiveldniveau” (zoals verwoord in het bestemmingsplan) kan worden bepaald op basis van een te berekenen gemiddelde

van de 13 meetresultaten. Dit gemiddeld maaiveldniveau is het niveau (referentieniveau) van waaruit de hoogte van de afvalbergen gemeten dient te worden.

Het opmeten van de hoogtes van de grondlichamen rondom het bedrijfsterrein

De feitelijke hoogtes van de grondlichamen (dus de afvalbergen inclusief de zichtdijken daar bovenop) zijn gemeten op een tiental locaties. Dit betreft locaties waarbij duidelijk, namelijk op het oog ter plaatse, is gebleken dat het hier om de hoogste punten van de grondlichamen gaat op de hele bedrijfslocatie.

Ter bepaling van de hoogte van het **afvalgedeelte** van deze grondlichamen is ervan uitgegaan dat de zichtdijken bovenop de afvalbergen een hoogte hebben van minimaal vier meter (4 á 6 meter). Dat impliceert dat ter bepaling van de hoogte van de afvalbergen de gemeten hoogtes minimaal 4 meter lager zijn dan de gemeten waarden van het gehele grondlichaam.

Aanvullende hoogtemetingen van afvalbergen waarop nog geen afdeklaag is aangebracht

Zoals in paragraaf 2 uiteen is gezet, is op enkele plaatsen op het middengedeelte van het terrein reeds de afvalgrond geplaatst. De bovenzijde van deze afvalbergen wordt met behulp van GPS-technologie geëgaliseerd. De hoogtes van deze afvalbergen (die dus niet zijn voorzien van een toplaag schone grond) zijn ook gemeten. Dit is een duidelijke indicatie van de hoogtes van de afvalbergen die zich onder de zichtwal bevinden.

Alle metingen zijn verricht door de Landmeetkundige Geo-informatie en Belastingen, gemeente Lelystad.

5. Constateringen op basis van de metingen

De locaties van de verrichtte drie soorten metingen op het terrein zijn aangegeven met genummerde cirkels op de luchtfoto (zie onder) van het terrein.

De locatie van de hoogtemetingen van het maaiveld (13 stuks) zijn op de luchtfoto aangegeven met zwarte cirkels op de luchtfoto. De locatie van de hoogtemetingen van de grondlichamen aan de buitenzijde van de bedrijfslocatie (de afvalbergen met daarbovenop de zichtdijken, 10 stuks) zijn op de luchtfoto aangegeven met genummerde groene cirkels. De metingen van de hoogtes van de aanwezige opslag van vervuilde grond (6 stuks) zijn op de luchtfoto aangegeven met genummerde blauwe cirkels. Op de volgende pagina zijn de meetresultaten vermeld.



De resultaten van de drie soorten metingen zijn in de onderstaande tabel opgenomen:

Meetlocatie	hoogte maaiveld (t.o.v. NAP)	hoogte zichtdijken (t.o.v. gemiddeld maaiveldniveau)	hoogte afvalgrond (t.o.v. gemiddeld maaiveldniveau)
	zwarte cirkels (foto)	groene cirkels (foto)	blauwe cirkels (foto)
1	-3,50 m	+15,29 m	+07,17 m
2	-3,99 m	+16,08 m	+10,18 m
3	-2,38 m	+16,06 m	+10,43 m
4	-3,52 m	+16,03 m	+11,47 m
5	-3,27 m	+16,08 m	+12,01 m
6	-3,35 m	+16,04 m	+09,45 m
7	-3,31 m	+16,03 m	--
8	-3,94 m	+15,81 m	--
9	-3,74 m	+15,04 m	--
10	-3,70 m	+13,55 m	--
11	-3,82 m	--	--
12	-4,03 m	--	--
13	-4,11 m	--	--

Berekening van het gemiddelde maaiveldniveau

Het gemiddelde maaiveldniveau is bepaald door het gemiddelde van de 13 meetwaarden op de locaties die op de foto zijn aangegeven met zwarte cirkels. Het gemiddelde is -3,58 m (onder NAP).

Vanaf dit referentieniveau zijn de hoogtes van de zichtdijken en de afvalbergen gemeten.

Gemeten hoogtes van de afvalbergen inclusief zichtwal

De gemeten hoogtes variëren van 13,55 m tot ruim 16 m boven het gemiddeld maaiveldniveau.

Gemeten hoogtes van de afvalbergen zonder afdekwal c.q. zichtwal

De gemeten hoogtes variëren tussen de 7 m en 12 m. Deze metingen bevestigen de conclusie naar aanleiding van de foto onder paragraaf 2 dat de afdeklaag 4 á 6 meter is.

Omdat de schone afdeklaag bovenop de afvalbergen minimaal 4 meter bedraagt is geconstateerd dat de maximale hoogte van de afvalberg 12,08 meter is (maximaal gemeten hoogte minus 4 m).

6. Toetsing aan het wettelijk kader (bestemmingsplan)

Uit de verrichte metingen blijkt dat de maximale hoogte van de afvalberg (niet meegerekend de schone deklaag) 12,08 meter bedraagt. Dit is nog bijna 3 meter lager dan de 15 m die het bestemmingsplan toestaat.

7. Conclusies en vervolg

De conclusie met betrekking tot melding van de omwonende dat de afvalbergen te hoog zouden zijn luidt dat er op 20 april 2021 geen overtredingen zijn geconstateerd van de voorschriften van het vigerende bestemmingsplan.

Gedeputeerde staten van Flevoland is het bevoegd gezag met betrekking tot de eventuele handhaving van overtredingen van de voorschriften van het bestemmingsplan (waaronder de voorschriften t.a.v. de hoogte van de afvalbergen). Het is daarom ook aan gedeputeerde staten van Flevoland om te bepalen of een eventueel in te stellen nader onderzoek naar de samenstelling van de zichtdijk noodzakelijk of gewenst is. Dit betekent dat dit controlerapport ter afhandeling naar gedeputeerde staten doorgestuurd dient te worden.

Aldus op ambtsbelofte opgemaakt, 9 mei 2021, te Lelystad