

Memo

Van : [REDACTED]
Aan : [REDACTED] / Gemeente Steenwijkerland
[REDACTED] / Gemeente Steenwijkerland
Datum : 2 juni 2023
Betreft : Vergunning- of meldingsplicht IceBear
Referentie : 246044/[REDACTED]

1. Inleiding

IceBear Steenwijk B.V. (hierna: IceBear) is een bedrijf dat zich bezig houdt met de opwekking van energie door middel van verbranding van biomassa. Naast energieopwekking produceert IceBear palletklossen uit (afval)hout.

Aan ons is de vraag voorgelegd of voor de productie van palletklossen door IceBear een omgevingsvergunning voor een milieuactiviteit in de zin van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) nodig is, of dat kan worden volstaan met een melding op grond van het Activiteitenbesluit. In dit advies zullen wij ons beperken tot de beantwoording van voornoemde vraag.

Voor de beantwoording van deze vraag schetsen wij hieronder eerst het productieproces van IceBear. Na een korte beschrijving van het wettelijk kader, zal worden ingegaan op de vraag of de productie van palletklossen – zowel onder huidig recht als onder de (per 1 januari 2024 in werking tredende) Omgevingswet – vergunningplichtig is.

Ten behoeve van het opstellen van dit advies hebben wij diverse documenten ontvangen, waaronder (documenten met betrekking tot) meldingen van IceBear. Wij brengen ons advies uit aan de hand van de volgende van u verkregen stukken:

- a) Collegevoorstel besluit d.d. 8 november 2022 (zonder bijlagen)
- b) Gezamenlijk Advies Oosterveen & De Groot en Tauw d.d. 7 november 2022 (zonder bijlagen)
- c) Melding Activiteitenbesluit 6 februari 2018 met kenmerk 16-B30924-AIM
- d) Toelichting op de aard en omvang van de activiteiten/processen behorende bij melding 6 februari 2018 Activiteitenbesluit met kenmerk 16-B30924-AIM¹
- e) Handhavingsverzoek van VvE Poseidon d.d. 28 maart 2023
- f) Handhavingsverzoek van [REDACTED] d.d. 30 december 2022

¹ Wij hebben meer meldingen van u ontvangen die dateren van na 6 februari 2018. Daaruit leiden wij af dat is 'doorgemeld' op basis van de melding van 6 februari 2018. Als wij het goed zien, dan veranderen die meldingen niets aan het productieproces van de palletklossen ten opzichte van de op 6 februari 2018 gemelde situatie. Om die reden baseren wij ons advies op de toelichting van het productieproces, zoals omschreven in de melding van 6 februari 2018.

- g) Handhavingsverzoek van de heer [REDACTED] d.d. 23 maart 2023
- h) Voorgenomen besluit tot afwijzing van het handhavingsverzoek van [REDACTED] d.d. 28 april 2023
- i) Zienswijze naar aanleiding van het voorgenomen besluit d.d. 28 april 2023 van [REDACTED] d.d. 11 mei 2023
- j) Voorgenomen besluit tot afwijzing van het handhavingsverzoek van [REDACTED] d.d. 28 april 2023

2. Conclusie en advies

Aangezien zowel op grond van de huidige regelgeving als op grond van de Omgevingswet een vergunningplicht lijkt te gelden voor het produceren van palletklossen, zal IceBear voor haar activiteiten een omgevingsvergunning voor een milieuactiviteit moeten aanvragen.

Het voorgaande brengt tevens met zich dat het college – gelet op de ingediende handhavingsverzoeken – in beginsel over zal moeten gaan tot handhavend optreden. Uit de door ons ontvangen stukken blijkt dat het college voornemens is om (een van) de handhavingsverzoeken af te wijzen. Wij adviseren u dit voornemen in te trekken en aan IceBear een voorgenomen besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom toe te sturen.

Van handhavend optreden kan worden afgezien, indien sprake is van concreet zicht op legalisatie. Uit vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) volgt dat daarvoor is vereist dat een vergunningaanvraag strekkende tot legalisatie van de illegale situatie is ingediend die volgens het bevoegd gezag voldoende gegevens bevat voor een goede beoordeling van de gevolgen van de inrichting voor het milieu en dat het bevoegd gezag geen beletselen ziet voor verlening van de gevraagde vergunning. Voor concreet zicht op legalisatie is niet vereist dat reeds volledig inzicht bestaat in de van de aangevraagde inrichting te duchten milieugevolgen en de ter beperking van deze gevolgen aan een eventueel te verlenen vergunning te verbinden voorschriften (zie bijvoorbeeld ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2523). Het is aan IceBear om een dergelijke aanvraag in te dienen.

Deze conclusie en ons advies is hieronder uitgewerkt.

3. Productieproces IceBear

IceBear heeft op grond van Afdeling 1.2 van het Activiteitenbesluit milieubeheer meerdere meldingen gedaan bij het bevoegd gezag over de activiteiten die in het bedrijf plaatsvinden. Van u ontvingen wij de melding van 6 februari 2018 (met kenmerk: 16-B30924-AIM). In deze melding is onder meer een beschrijving opgenomen van het gehele productieproces van palletklossen door IceBear. Uit deze melding maken wij het volgende op.

Het productieproces van de palletklossen bestaat blijkens par. 5.4 van de melding uit de volgende stappen:

- 1) het verkleinen (versnipperen) van houtsnippers (waaronder het drogen en reinigen van houtsnippers),
- 2) het klaarmaken van lijm, en
- 3) het samenpersen van een mix van lijm en houtsnippers tot blokken.

Bovengenoemde stappen houden volgens de melding het volgende in:

Ad 1) Verkleinen van houtsnippers

Voordat de aangeleverde houtsnippers (0-120 mm) worden verkleind, worden de houtsnippers op een lopende band geplaatst, zodat eventueel aanwezige verontreinigingen (plastics en metalen) kunnen worden afgescheiden. De houtsnippers worden vervolgens verder verkleind tot een snipperfractie van 8-5 mm door gebruikmaking van een hamermolen. De houtsnippers worden hierna door middel van een banddroger gedroogd, zodat de vochtigheidsgraad van de houtsnippers (gemiddeld) 25% wordt teruggebracht naar 2-4%. De energie (warmte die nodig is voor dit proces) wordt geleverd door de biomassacentrale.

Ad 2) Klaarmaken van lijm

De grondstoffen voor de lijm (MUF lijm, (ver)harder, water en emulsie) worden in een mengmachine gemixt en via een pijp getransporteerd naar de doseringsinstallatie. Hier wordt het voorbereide hout en lijm gemixt en getransporteerd naar de pers(productie)lijnen.

Ad 3) Samenpersen van houtsnippers tot blokken

In de drie pers(productie)lijnen wordt de mix van hout en lijm tot een solide/stevig blok geperst. Het solide/stevige blok wordt in een stoomtunnel gedroogd tot een massief product. De warmte komt van een stoomgenerator van de biomassacentrale en wordt via een tunnel getransporteerd. Aan het einde van deze tunnel wordt het geperste blok door een zaagmachine in kleinere gelijke blokken gesneden. Vervolgens worden de blokken in een testapparaat nauwkeurig gemeten op grootte en gewicht.

Blijkens de bijlagen bij de melding van 6 februari 2018 (A3ezf8b0wxe_basic technical data bijlage 20) is de productiecapaciteit van een productielijn als volgt:

Block dimension (mm)	Line speed (m/minute)	Capacity (m3/d)
75 x 75	2,5	19
95 x 95	2,5	31
145 x 100	2,4	48
145 x 145	2,3	67

Aan het einde van de productielijnen worden de blokken door een robot opgestapeld op pallets. Na een droog- en afkoelingsperiode van tenminste 8 uur wordt door een speciale

machine een beschermhoes over de bovenzijde geplaatst zodat de pallet buiten geplaatst kan worden. Het gereed product wordt per vrachtwagen afgevoerd.

Uit de melding uit 2018 volgt verder dat IceBear jaarlijks 130.000 ton Biomassa en zogenoemd A- Hout en B-hout verbruikt ten behoeve van haar bedrijfsactiviteiten. De maximale opslagcapaciteit van het A-Hout en het B-Hout bedraagt maximaal 9.999 ton. Blijkens paragraaf 4.4 van de toelichting op melding betreft voornoemde voorraad een 3 à 4-daagse hoeveelheid voor zowel het biomassaverbrandings- als het productieproces voor de palletblokjes. Het totale jaarverbruik is volgens paragraaf 6.1.2 de toelichting op melding 130.000 ton.

4. Huidig recht

4.1. Wettelijk kader

Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e van de Wabo is het verboden om zonder omgevingsvergunning een inrichting op te richten, te veranderen of in werking te hebben. Voornoemde vergunningsplicht geldt enkel voor de inrichtingen die in het Besluit omgevingsrecht (Bor) als vergunningplichtig zijn aangewezen (zie artikel 1.1, eerste en derde lid Wabo).

Blijkens artikel 2.1, tweede lid van het Bor worden als categorieën vergunningplichtige inrichtingen aangewezen de categorieën inrichtingen waartoe een IPPC-installatie behoort en de categorieën inrichtingen die als zodanig zijn aangewezen in bijlage I, onderdeel B, en onderdeel C.

Van een IPPC-installatie lijkt geen sprake te zijn. Op grond van bijlage I, onderdeel 6.1 van de Richtlijn Industriële Emissies (2010/75/EU) is als IPPC-installatie aangewezen de fabricage, in industriële installaties van een of meer van de volgende platen en panelen van hout: oriented strand board (OSB), spaanplaat of vezelplaat met een productiecapaciteit van meer dan 600 m³ per dag. Daargelaten of de palletklossen kwalificeren als de hiervoor genoemde platen en panelen van hout, volgt uit de bijlagen bij de melding van 6 februari 2018 dat de productiecapaciteit van de productielijnen per dag niet boven de 600 m³ uitkomt.

In onderdeel C, categorie 28 van Bijlage I Bor zijn diverse afvalgerelateerde inrichtingen opgenomen. Onderdeel C, categorie 28.10 van Bijlage I Bor luidt – voor zover hier van belang – 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.

(...)

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.

(...)

34°. het verdichten van de onder 1 tot en met 33 genoemde categorieën van afvalstoffen binnen de aangegeven grenzen voor zover het niet gevaarlijke afvalstoffen betreft;"

4.2. Toepassing wettelijk kader

Gelet op voornoemd wettelijk kader zijn alle inrichtingen voor nuttige toepassing van afvalstoffen vergunningplichtig, tenzij de activiteiten van de inrichting onder de in categorie 28.10 van onderdeel C van Bijlage I Bor genoemde uitzonderingen valt. Indien sprake is van een uitzondering op de vergunningsplicht, geldt voor de betreffende inrichting een meldingsplicht.

Hieronder zal worden beoordeeld of de activiteiten van IceBear vergunningplichtig zijn, of dat sprake is van een uitzondering als bedoeld in categorie 28.10 van onderdeel C van Bijlage I Bor.

Zoals hiervoor is aangegeven, bestaat het productieproces van de palletblokken uit drie stappen. Wij zullen voor iedere stap bespreken of maakt dat sprake is van een vergunningplicht.

Stap 1: het verkleinen van het afvalhout (inclusief drogen en reinigen)

Het verkleinen van het afvalhout is op grond van onderdeel C, categorie 28.10, aanhef en onder 22° van Bijlage I Bor niet vergunningplichtig voor zover sprake is van A- en B-hout en de opslagcapaciteit niet groter is dan 10.000 ton. Uit het in paragraaf 2 van dit advies beschreven productieproces maken wij op dat voor de eerste stap van het productieproces geen omgevingsvergunning is vereist. Het verkleinen van hout is immers in voornoemde categorie expliciet uitgesloten van de vergunningsplicht. Omdat de maximale opslagcapaciteit volgens de melding 9.999 ton bedraagt, geldt voor dit onderdeel van het productieproces geen vergunningplicht.

Zoals wij eerder in ons advies van 14 april 2023 hebben opgemerkt, komt het ons voor dat zowel het drogen als reinigen blijkens toelichting op de melding van 6 februari 2018 een noodzakelijke voorbereidingshandeling is 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. Wij achten het dan ook verdedigbaar dat het reinigen en drogen van hout onder deze categorie valt, zodat er voor dit onderdeel van het productieproces geen sprake is van een vergunningsplicht c.q. er kan worden verstaan met een melding.

Stap 2: het klaarmaken van lijm

Het toepassen van lijm ten behoeve van de productie van houten producten is niet als zodanig aangewezen in bijlage I, onderdeel B, en onderdeel C van het Bor. Het lijmen van hout is bovendien geregeld in paragraaf 4.3.2 van het Activiteitenbesluit milieubeheer. De toepassing van de lijm in het productieproces van palletklossen is gelet hierop niet vergunningplichtig.

Stap 3: het samenpersen van houtsnippers tot blokken

Of voor het samenpersen van de houtsnippers tot palletklossen een omgevingsvergunning nodig is, is het volgende van belang.

Op grond van onderdeel C, categorie 28.10, aanhef en onder 22° van Bijlage I Bor is het verwerken van hout tot plaatmateriaal niet vergunningplichtig. Blijkens de Nota van Toelichting bij het besluit van 18 september 2015 (Stb. 2015, 337, p. 220) moet bij het verwerken tot plaatmateriaal gedacht worden aan de productie van spaanplaten, triplexplaten, fineerplaten en vezelplaten.²

Een palletklos laat zich qua omvang en vorm niet goed vergelijken met voornoemde platen. Ook als gekeken wordt naar de definitie van het begrip 'plaat' volgens het normaal spraakgebruik, valt een palletklos niet aan te merken als plaatmateriaal. De Online Dikke Van Dale omschrijft het begrip 'plaat' namelijk als een 'plat, hard, meestal langwerpig of vierkant stuk van een bepaalde stof van geringe dikte in verhouding tot de grootte'.

In het onderzoek van Oosterveen & De Groot en Tauw van 7 november 2022 wordt ervan uitgegaan dat het productieproces van palletklossen gelijk is aan het maken van plaatmateriaal zoals bedoeld in onderdeel C, categorie 28.10, aanhef en onder 22° van Bijlage I Bor. Oosterveen & De Groot en Tauw lijken daarbij uit te gaan van een redelijke uitleg van onderdeel C, categorie 28.10, aanhef en onder 22° van Bijlage I Bor. Uit de letterlijke tekst van onderdeel C, categorie 28.10, aanhef en onder 22° van Bijlage I Bor volgt immers niet dat het produceren van andere producten dan plaatmateriaal onder de reikwijdte van deze uitzondering valt. Bovendien volgt uit onderdeel C, categorie 28.10, aanhef en onder 22° van Bijlage I Bor niet dat een bepaald productieproces is uitgesloten van de vergunningplicht. Onderdeel C, categorie 28.10, aanhef en onder 22° van Bijlage I Bor wijst enkel drie specifieke verwerkingen aan (te weten: het opslaan, verkleinen en tot plaatmateriaal verwerken van hout) die zijn uitgesloten van de vergunningplicht.

Het komt ons voor dat uitgegaan moet worden van de letterlijke tekst van onderdeel C, categorie 28.10, aanhef en onder 22°, van bijlage I bij het Bor. In een uitspraak van de Afdeling van 10 januari 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:42), ziet de Afdeling zelf ook aanleiding om uit te gaan van de letterlijke tekst van categorie 28.10. Hoewel de uitspraak van de Afdeling betrekking heeft op een ander onderdeel van categorie 28.10 (te weten: onderdeel 1°), kan uit deze uitspraak worden afgeleid dat categorie 28.10 van bijlage I bij het Bor naar de letter van de tekst moet worden uitgelegd. Gelet op deze rechtspraak laat

² De term 'tot plaatmateriaal verwerken' is met de wijziging van het Activiteitenbesluit van 1 januari 2016 aan onderdeel 22° toegevoegd (Stb. 2015, 337).

onderdeel C, categorie 28.10, aanhef en onder 22°, van bijlage I bij het Bor naar ons oordeel geen ruimte voor de interpretatie van Oosterveen & De Groot en Tauw.

Het samenpersen van de houtsnippers tot palletklossen kan naar ons oordeel ook niet worden aangemerkt als het verdichten van afvalstoffen als bedoeld in onderdeel C, categorie 28.10, aanhef en onder 34° van Bijlage I Bor. Het begrip verdichten is in artikel 1.1, eerste lid van het Activiteitenbesluit milieubeheer gedefinieerd als het 'reduceren van het volume bij een gelijkblijvende massa of een gelijkblijvend gewicht'. Voor zover bij het persen van hout het volume gereduceerd wordt, komt het ons voor dat het gewicht van het hout – vanwege het toevoegen van lijm aan de houtsnippers bij het produceren van de palletklossen – in ieder geval (iets) zal toenemen.

De uitzondering die tot op zekere hoogte wel soelaas biedt voor IceBear, is onderdeel C, categorie 28.10, aanhef en onder 29° van Bijlage I Bor. Bij de productie van de palletklossen worden de houtsnippers ingezet als grondstof voor het vervaardigen van houten producten. Voornoemde uitzondering is echter wel begrensd tot een maximale (opslag)capaciteit van 10.000 ton per jaar. Voor zover IceBear deze maximale capaciteit per jaar overschrijdt, kan dus niet worden teruggevallen op de uitzondering van onderdeel C, categorie 28.10, aanhef en onder 29° van Bijlage I Bor. Gelet op het feit dat IceBear blijkens de melding 130.000 ton biomassa en B-hout per jaar opslaat, achten wij het zeer aannemelijk dat de productie van palletklossen niet geheel onder deze uitzonderingscategorie valt.

4.3. Tussenconclusie

Gelet op het voorgaande lijkt voor de productie van palletklossen door IceBear een omgevingsvergunning nodig te zijn. Hoewel discussie mogelijk is over de vraag of een palletklos valt aan te merken als plaatmateriaal in de zin van onderdeel C, categorie 28.10, aanhef en onder 22° van Bijlage I Bor, en of het samenpersen van houtsnippers tot palletklossen kwalificeert als het verdichten van hout in de zin van onderdeel C, categorie 28.10, aanhef en onder 34° van Bijlage I Bor, achten wij het niet goed verdedigbaar dat het produceren van palletklossen door IceBear onder het Activiteitenbesluit vallen.

5. Omgevingswet

Gelet op het feit dat per 1 januari 2024 de Omgevingswet in werking zal treden, is het van belang om na te gaan of de vergunningplicht als gevolg van deze wet zal wijzigen.

5.1. Wettelijk kader

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b van de Omgevingswet (Ow) is het verboden om zonder omgevingsvergunning een milieubelastende activiteit te verrichten, voor zover deze activiteit in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) als vergunningplichtig is aangewezen.

Voor het recyclen van houtafval gelden de paragrafen 3.5.5 en 3.5.11 Bal.

Op grond van artikel 3.167 Bal wordt als milieubelastende activiteit aangewezen het voorbehandelen van ingezameld of afgegeven papierafval, kartonafval, textielafval,

glasafval, puinafval of houtafval, voor verdere recycling. Voornoemd artikel roept geen vergunningplicht in het leven voor recycling van houtafval; bij het verrichten van de milieubelastende activiteit moet worden voldaan aan de in artikel 3.168 Bal genoemde algemene regels.

Artikel 3.184 Bal wijst het verwerken van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen aan als milieubelastende activiteit.

In de artikelen 3.185 tot en met 3.197 Bal zijn diverse activiteiten met bedrijfsafvalstoffen aangewezen als vergunningplichtig. Op grond van voornoemde artikelen, geldt – kort gezegd en voor zover hier relevant – voor het verwerken van bedrijfsafvalstoffen mogelijk een vergunningsplicht, voor zover het gaat om:

- a) het opslaan, herverpakken of opbulken van bedrijfsafvalstoffen, voor zover er meer dan 10.000 ton niet-geïmpregneerd hout wordt opgeslagen (artikel 3.185 Bal);
- b) het ontwateren of drogen van bedrijfsafvalstoffen, die geen afvalwater zijn (artikel 3.187 Bal);
- c) voor zover het gaat om het verkleinen van bedrijfsafvalstoffen, voor zover niet uitsluitend sprake is van het verkleinen van niet-geïmpregneerd hout (artikel 3.188 Bal);
- d) het reinigen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen (artikel 3.189 Bal); of
- e) het recyclen van bedrijfsafvalstoffen, of het voorbehandelen van bedrijfsafvalstoffen voor nuttige toepassing, anders dan de activiteiten met afvalstoffen, bedoeld in de artikelen 3.185 tot en met 3.191 Bal en 3.193 tot en met 3.196 Bal, tenzij sprake is van het als grondstof inzetten van hout in een productieproces (artikel 3.192 Bal).

5.2. Toepassing

De productie van palletklossen door IceBear valt aan te merken als het verwerken van bedrijfsafvalstoffen als bedoeld in artikel 3.184 Bal. Uit de Nota van Toelichting bij het Bal (Stb. 2018, 293, p. 869) blijkt namelijk dat onder ‘verwerking’ moet worden verstaan ‘de nuttige toepassing of verwijdering, met inbegrip van aan nuttige toepassing of verwijdering voorafgaande voorbereidende handelingen. Bij het verwerken van afvalstoffen gaat het om (voorbereidende) handelingen met afvalstoffen zoals opslaan, verkleinen, storten, scheiden, verbranden of recyclen’.

Het voorgaande brengt met zich dat moet worden nagegaan of uit artikel 3.185 tot en met 3.197 Bal een vergunningplicht volgt.

Van de in paragraaf 5.1 genoemde vergunningplichten die mogelijk van toepassing zijn op IceBear, geldt dat de onder a) en c) genoemde vergunningplichten niet van toepassing zijn op IceBear. Immers, IceBear slaat – blijkens de melding van 6 februari 2018 – niet meer dan 10.000 ton A- en B-hout op en IceBear verkleint geen andere afvalstoffen dan A- en B-hout.

De vergunningplicht die volgt uit artikel 3.192 Bal (in de vorige paragraaf benoemd onder e), is enkel van toepassing voor zover de milieubelastende activiteit niet is aangewezen in de artikelen 3.185 tot en met 3.191 Bal en 3.193 tot en met 3.196 Bal. Uit de melding van IceBear blijkt dat het hout door middel van een banddroger gedroogd wordt voorafgaand

aan de verdere verwerking. Voor het actief drogen van afvalstoffen geldt op 3.187 Bal een vergunningplicht.

De vraag of het afscheiden van verontreinigingen uit de houtsnippers moet worden gezien als het reinigen van afvalstoffen zoals bedoeld in artikel 3.189 Bal hoeft dan niet te worden beantwoord.

Onze conclusie is dat de productie van palletklossen door IceBear ook onder de Omgevingswet vergunningplichtig zal zijn.
