



> Retouradres Postbus 16191 2500 BD Den Haag

AANTEKENEN

Recycling Netwerk
de heer 10.2.e
Pollenseveenweg 11
8166 HT Emst

Datum 9 oktober 2017
Betreft Beslissing op uw bezwaar

ILT
Afval, Industrie en Bedrijven
Handhaving Afval

Postbus 16191
2500 BD Den Haag

Contactgegevens
Meld- en Informatiecentrum
T 088 489 00 00
F 070 456 27 77

Ons kenmerk
S53473/BOB

Uw kenmerk
170403-RD

Bijlage
verslag hoorzitting

Geachte heer 10.2.e,

In zijn brief van 6 maart 2017 heeft de heer 10.2.e van Hörchner Advocaten, namens Recycling Netwerk een pro-forma bezwaarschrift ingediend tegen het besluit van 23 januari 2017 (met kenmerk S 53473/2) waarin uw verzoek van 24 november 2016 om handhavend op te treden inzake instrooirubber voor kunstgras (hierna: rubbergranulaat) is afgewezen.

Bij brief van 22 maart 2017 is de ontvangst van voormeld bezwaarschrift bevestigd en is gelegenheid geboden om uiterlijk 24 april 2017 nadere gronden van bezwaar in te dienen.

Op 24 april 2017 heeft u per email uw nadere gronden van bezwaar kenbaar gemaakt en te kennen gegeven dat deze zaak vooralsnog verder door Recycling Netwerk zelf zal worden behartigd.

Gronden van bezwaar

In uw bezwaarschrift voert u kort samengevat aan dat rubbergranulaat het karakter van afvalstof niet heeft verloren, vanwege het voorzorgprincipe, risico's voor de volksgezondheid, nadelige milieugevolgen en vanwege het feit dat geen sprake is van een voltooide nuttige toepassing die resulteert in een aan een grondstof gelijkwaardig product.

U verzoekt derhalve:

- het besluit van 23 januari 2017 te herroepen en te concluderen dat het rubbergranulaat kwalificeert als afvalstof;
- een eventueel einde-afval-status slechts toe te passen voor het combinatieproduct rubbergranulaat + kunstgras + drainagelaag en niet voor het losse product rubbergranulaat;
- indien de einde-afval-status wordt toegekend aan het combinatieproduct deze toekenning te beperken tot een overgangstermijn van maximaal vijf jaar en deze toekenning te binden aan voorwaarden;

- langs deze lijnen bestuursrechtelijke handhaving toe te passen in de vorm van een dwangsombesluit tegen de bedrijven/personen die het rubbergranulaat afkomstig van (vracht)autobanden in Nederland verkopen en/of toepassen.

ILT
Afval, Industrie en Bedrijven
Handhaving Afval

Datum
9 oktober 2017

Ons kenmerk
S53473/BOB

Horen

Op 19 juni 2017 heeft bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) te Utrecht een hoorzitting plaatsgevonden, waarin u in de gelegenheid bent gesteld uw bezwaren mondeling toe te lichten. Van de hoorzitting is een verslag opgesteld dat als bijlage bij dit besluit is gevoegd.

Voordat ik overga tot de beoordeling van uw bezwaarschrift, bied ik u allereerst welgemeende excuses aan voor de vertraagde beslissing op uw bezwaarschrift, alsmede voor het feit dat u - in tegenstelling tot hetgeen u hieromtrent is medegedeeld tijdens de hoorzitting - per abuis niet schriftelijk bent geïnformeerd over de verdaging van de beslistermijn.

Beoordeling ontvankelijkheid bezwaarschrift

Ter beoordeling van de ontvankelijkheid van uw bezwaarschrift stel ik het volgende vast.

Uw bezwaarschrift richt zich feitelijk op twee aspecten, te weten:

- 1) tegen het oordeel dat rubbergranulaat geen afvalstof is; en
- 2) tegen de afwijzing van uw verzoek om handhavend op te treden jegens leveranciers van dit granulaat en gemeenten en anderen die als eigenaar/verhuurder van velden clubs hierop laten spelen.

Beoordeling ontvankelijkheid aspect 1): niet-afval standpunt

In mijn brief van 23 januari 2017 heb ik gemotiveerd aangegeven waarom ik van oordeel ben dat het onderhavige rubbergranulaat geen afvalstof is. In uw brief van 24 april 2017 maakt u onder andere bezwaar tegen dit standpunt en schrijft u aan het einde van uw bezwaarschrift:

Samenvattend verzoeken wij u:

a) Uw besluit te herroepen en te concluderen dat het versnipperde SBR-rubbergranulaat van afgedankte autobanden (nog immer) kwalificeert als afval.

b) [...]

Ingevolge artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) moet onder besluit worden verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Het niet-afvalstandpunt dat ik in mijn brief van 23 januari 2017 kenbaar heb gemaakt, is een bestuurlijk rechtsoordeel dat niet kan worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb, omdat dat rechtsoordeel niet op zelfstandig rechtsgevolg is gericht.

Gelet op het vorenstaande is uw bezwaarschrift niet-ontvankelijk voor zover het zich richt tegen het standpunt (rechtsoordeel) dat het onderhavige rubbergranulaat geen afvalstof is.

Beoordeling ontvankelijkheid aspect 2): afwijzing handhavingsverzoek

Voor zover uw bezwaarschrift zich richt tegen het besluit om geen gevolg te geven aan uw handhavingsverzoek, stel ik het volgende vast.

Uw nadere gronden van bezwaar van 24 april 2017 heeft u niet ondertekend (bevat geen handtekening) en zijn uitsluitend per email ingediend. Deze verzuimen leiden in casu echter niet tot niet-ontvankelijkheid, aangezien u niet conform artikel 6:6 Awb in de gelegenheid bent gesteld deze te herstellen.

Daarnaast stel ik vast dat ik uw handhavingsverzoek in mijn brief van 23 januari 2017 op inhoudelijke grond heb afgewezen, namelijk omdat ik van mening ben dat het onderhavige rubbergranulaat niet als afvalstof kan worden aangemerkt. In mijn brief van 23 januari 2017 heb ik echter niet onderkend:

- dat ik om die reden (niet-afval standpunt) niet bevoegd ben uw handhavingsverzoek in te willigen; en
- dat ik, zelfs al zou het rubbergranulaat naar mijn mening wel als afvalstof moeten worden aangemerkt, überhaupt niet bevoegd ben om uw handhavingsverzoek in te willigen; ook in dat geval heb ik in het kader van uw handhavingsverzoek namelijk geen handhavende bevoegdheid; ik licht dit hierna onder het kopje 'Heroverweging' nader toe.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in haar uitspraak van 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1286, ro 6.2 hierover het volgende gesteld:

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 12 april 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AW1297) is een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan op een publiekrechtelijk rechtsgevolg gericht en dus een besluit indien het bestuursorgaan, hoewel niet bevoegd het rechtsgevolg tot stand te brengen, dit wel heeft beoogd in het kader van de uitoefening van een gepretendeerde publiekrechtelijke bevoegdheid. Derhalve is de afwijzing van het handhavingsverzoek een besluit. Nu dit besluit specifiek op [appellant A] en [appellant B] betrekking heeft, zijn zij daarbij belanghebbenden. Het tegen dit besluit gemaakte bezwaar is dan ook ontvankelijk.

Gelet op de aangehaalde jurisprudentie merk ik de afwijzing van uw handhavingsverzoek in mijn brief van 23 januari 2017 aan als een besluit, merk ik u aan als belanghebbende bij dit besluit nu dit specifiek op uw verzoek betrekking heeft, en verklaar ik uw bezwaarschrift ontvankelijk voor zover dit betrekking heeft op de afwijzing van uw handhavingsverzoek.

Heroverweging

Ten aanzien van uw bezwaar voor zover betrekking hebbend op de afwijzing van uw handhavingsverzoek, overweeg ik het volgende.

Een handhavingsverzoek wordt beschouwd als een aanvraag als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, van de Awb. Volgens dat artikellid wordt onder aanvraag verstaan: een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen.

Bij de beoordeling van een handhavingsverzoek dient allereerst te worden getoetst of het verzoek is ingediend bij het daartoe bevoegde gezag (artikel 4:1 Awb). Ten aanzien van dit aspect overweeg ik het navolgende.

ILT

Afval, Industrie en Bedrijven
Handhaving Afval

Datum

9 oktober 2017

Ons kenmerk

S53473/BOB

Uit uw handhavingsverzoek van 24 november 2016 (door u aangevuld bij brief van 18 januari 2017) blijkt niet op grond van welke regelgeving ik naar uw mening handhavend zou moeten optreden. Uit uw brief blijkt weliswaar dat Recycling Netwerk het rubbergranulaat als een afvalstof aanmerkt vanwege vermeende kankerverwekkende en milieuverontreinigende eigenschappen daarvan maar onduidelijk blijft op grond van welke bepaling(en) ik in dat geval (afval) naar uw mening handhavend zou moeten optreden.

ILT
Afval, Industrie en Bedrijven
Handhaving Afval

Datum
9 oktober 2017

Ons kenmerk
S53473/BOB

Uw handhavingsverzoek van 24 november 2016 is gericht op handhaving tegen leveranciers van rubbergranulaat (afgifte) en tegen eigenaren/verhuurders van kunstgrasvelden die clubs hierop laten spelen (toepassing).

Indien het onderhavige rubbergranulaat als afvalstof zou worden aangemerkt dan heb ik in het kader van uw handhavingsverzoek echter geen handhavende bevoegdheid jegens de door u genoemde actoren. Ik licht dit hierna nader toe.

De afgifte van afvalstoffen is geregeld in artikel 10.37 Wet milieubeheer (hierna: Wm). Indien sprake zou zijn van afgifte van afvalstoffen (rubbergranulaat) door leveranciers ervan in strijd met de verbodsbepaling van artikel 10.37 Wm dan zijn burgemeester en wethouders op grond van artikel 18.2d, tweede lid onder b., Wm voor de handhaving hiervan het bevoegde gezag.

Sportvelden zijn inrichtingen op grond van artikel 1.1, derde lid Wm in samenhang met bijlage I, onderdeel C, categorie 19.1 onder c., van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor).

Indien het sportveld is bestemd voor het in de buitenlucht beoefenen van wedstrijdsport waar permanente voorzieningen zijn voor de gelijktijdige aanwezigheid van meer dan 6.000 bezoekers, is de inrichting vergunningplichtig (bijlage I, onderdeel C, categorie 19.4, Bor). In overige gevallen zijn de algemene regels van het Activiteitenbesluit van toepassing. Op grond van artikel 2.4, eerste lid, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) juncto artikel 5.2, eerste lid onder a, Wabo zijn burgemeester en wethouders van de gemeente waarbinnen de betreffende inrichting is gelegen verantwoordelijk voor toezicht en handhaving. Ingeval binnen de inrichting rubbergranulaat op kunstgrasvelden wordt toegepast dat naar uw mening als afval beschouwd dient te worden en sprake is van overtreding van de vergunningvoorschriften c.q. de algemene regels die gelden voor de inrichting dan zijn burgemeester en wethouders voor de handhaving hiervan het bevoegde gezag.

Indien sprake zou zijn van het storten of anderszins op of in de bodem brengen van afvalstoffen (rubbergranulaat) buiten een inrichting (omgeving van de inrichting waar het sportveld is gelegen) dan is sprake van overtreding van de verbodsbepaling van artikel 10.2, eerste lid, van de Wm. Op grond van artikel 18.2a, tweede lid, van de Wm zijn gedeputeerde staten, burgemeester en wethouders en het waterschap voor de handhaving hiervan het bevoegde gezag.

Gelet op het vorenstaande ben ik van oordeel dat ik niet bevoegd ben om op het handhavingsverzoek van Recycling Netwerk van 24 november 2016 te beslissen.

Dit betekent dat ik uw verzoekschrift op grond van artikel 2:3, eerste lid, van de Awb ter behandeling had dienen door te sturen naar het bestuursorgaan dat wel bevoegd is daarop te beslissen. Dit was in casu echter onmogelijk aangezien uw handhavingsverzoek daartoe te onbepaald is. In uw handhavingsverzoek van 24 november 2016 heeft u namelijk niet concreet aangegeven bij welk(e) kunstgrasveld(en) in Nederland sprake zou zijn van de door u vermeende nadelige milieugevolgen als gevolg van ingestrooid rubbergranulaat. Ook heeft u niet concreet aangegeven tegen welke leveranciers van rubbergranulaat en tegen welke eigenaren/verhuurders van kunstgrasvelden met rubbergranulaat naar uw mening zou moeten worden opgetreden. En daarnaast heeft u ook niet aangegeven op grond van welke regelgeving naar uw mening handhavend zou moeten worden opgetreden. Zodoende is onduidelijk waar in Nederland, tegen wie en op grond van welke regelgeving handhavend dient te worden opgetreden, als gevolg waarvan onduidelijk is welk(e) bestuursorga(a)n(en) wel bevoegd is/zijn om op uw handhavingsverzoek te beslissen. Volledigheidshalve wijs ik u in dit kader op de memorie van toelichting bij de Awb (Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21 221, nr 3, pagina 52), waarin hierover staat vermeld:

Het geschrift moet het bestuursorgaan wel in staat stellen te beoordelen, bij welk ander bestuursorgaan het thuishoort. Dit wordt in de bepaling tot uitdrukking gebracht door het woord «kennelijk». In zo'n geval moet het geschrift dan ook onverwijld worden doorgezonden, zoals dit artikel voorschrijft. Indien voor het bestuursorgaan op grond van het geschrift niet eenvoudig is na te gaan welk bestuursorgaan precies bevoegd is het geschrift te behandelen, dan geldt de verplichting tot doorzending niet.

Op grond van het vorenstaande concludeer ik dat uw handhavingsverzoek op zich terecht, doch op onjuiste gronden, is afgewezen.

Onderzoek

In de aanloop naar deze beslissing is tijdens de bezwarenzitting, maar ook daarna, met u gesproken over de mogelijkheid/noodzaak van een nader onderzoek naar mogelijke gevolgen voor het milieu bij toepassing van rubbergranulaat op kunstgrasvelden.

Hoewel de uitkomsten van een dergelijk onderzoek niets veranderen aan bovenstaande overwegingen en onderstaande beslissing op uw bezwaar, heb ik de verantwoordelijke beleidsafdelingen van het ministerie van Infrastructuur en Milieu in overweging gegeven de gevolgen voor het milieu te laten onderzoeken. Inmiddels is besloten tot een dergelijk onderzoek en de resultaten van dit onderzoek zullen te zijner tijd aan de Tweede Kamer worden gestuurd en openbaar worden gemaakt.

Beslissing op bezwaar

Gezien het vorenstaande verklaar ik uw bezwaarschrift tegen het besluit van 23 januari 2017 met kenmerk S 53473/2, voor zover het bezwaarschrift zich richt tegen het ingenomen standpunt (rechtsoordeel) dat het onderhavige rubbergranulaat geen afvalstof is, kennelijk niet-ontvankelijk.

ILT

Afval, Industrie en Bedrijven
Handhaving Afval

Datum

9 oktober 2017

Ons kenmerk

S53473/BOB

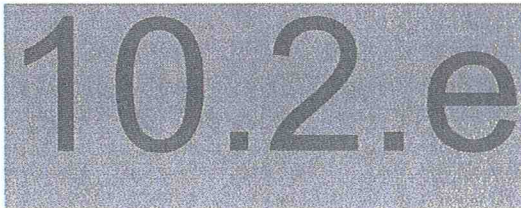
Voor zover uw bezwaarschrift zich richt tegen het besluit tot afwijzing van uw handhavingsverzoek, verklaar ik uw bezwaarschrift gegrond omdat ik niet onderkend heb dat ik niet bevoegd ben om op uw handhavingsverzoek te beslissen. Als gevolg hiervan, herroep ik bij deze het bestreden besluit op uw handhavingsverzoek van 23 januari 2017 en verklaar ik mij niet bevoegd om op uw verzoek te beslissen.

ILT
Afval, Industrie en Bedrijven
Handhaving Afval

Datum
9 oktober 2017

Ons kenmerk
S53473/BOB

Hoogachtend,
DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,
namens deze:
DE INSPECTEUR ILT/ AFVAL, INDUSTRIE EN BEDRIJVEN,



H. Berkhof

Beroep

Als u het niet eens bent met deze beslissing dan kunt u binnen zes weken na dagtekening beroep instellen bij de Raad van State, Kneuterdijk 22, 2514 EN Den Haag.

Vermeld in uw beroepschrift in elk geval:

- uw naam en adres;
- de datum;
- de datum en het nummer of kenmerk van het besluit waartegen u het beroepschrift richt;
- de redenen waarom u het niet eens bent met het besluit;
- uw handtekening.

U kunt een kopie bijvoegen van het besluit waartegen u in beroep gaat.

Voor de behandeling van het beroepschrift dient u griffierecht te betalen.

Is er sprake van onverwijlde spoed? Dan kunt u de Raad van State verzoeken om een voorlopige voorziening te treffen.

Meer informatie over de beroepsprocedure en voorlopige voorziening vindt u op www.rechtspraak.nl

ILT

Afval, Industrie en Bedrijven
Handhaving Afval

Datum

9 oktober 2017

Ons kenmerk

S53473/BOB



verslag

ILT
Afval, Industrie en Bedrijven
Handhaving Afval
Graadt van Roggenweg 500
Utrecht
Postbus 16191
2500 BD Den Haag

Contactpersoon
[redacted]
senior inspecteur
M +31(0)6-[redacted]
[redacted]@ILenT.nl

Datum
28 juni 2017

Datum 19 juni 2017
Plaats Graadt van Roggenweg 500, Utrecht

Verslag als bedoeld in artikel 7:7 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van de hoorzitting inzake het bezwaar van Recycling Netwerk (hierna: RN) tegen de beschikking (23 januari 2017, S 53473/2) tot het afwijzen van een verzoek tot handhaving jegens leveranciers van rubbergranulaatschaafsel en gemeenten en sportclubs als toepassers van dit materiaal.

Aanwezig

Bezwaarde: [redacted] (RN)
[redacted] (RN)
Namens ILT: [redacted] (voorzitter)
[redacted] (verslag)

Datum zitting: 19 juni 2017, 10.30 uur

Plaats zitting : kantoor van de ILT te Utrecht (Graadt van Roggenweg 500)

De voorzitter opent de hoorzitting.

De voorzitter meldt dat de aanwezigen van de zijde van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) niet betrokken zijn geweest bij de primaire beschikking. Het verslag wordt gelijktijdig toegezonden met de beslissing op bezwaar. De hoorzitting is bedoeld om de bezwaarmaker de gelegenheid te geven het bezwaarschrift toe te lichten.

Het handelt hier om het bezwaar van RN tegen de afwijzing van het handhavingsverzoek van RN, gedateerd 24 november 2016. Met het verzoek drong RN aan op handhaving jegens leveranciers van rubbergranulaat en gemeenten en andere eigenaren die het granulaat op hun kunststofvelden toepassen.

De voorzitter geeft het woord aan de heer [redacted].

De heer [redacted] geeft een korte beschrijving van de oorsprong en het werk van de Stichting Recycling Netwerk (RN). Recentelijk is afgesproken met organisaties in België en Luxemburg het werkveld van RN over het hele grondgebied van de BeNeLux uit te breiden en zal zich vestigen in Utrecht aan de Tweede Daalsedijk 6.

Oorspronkelijk opgericht met het oog op de problematiek rond afval- en grondstoffen richtte RN zich vooral op verhoging van de recyclingkwaliteit. Inmiddels heeft RN het werkveld ook uitgebreid naar laagwaardige vormen van recycling, zoals in de onderhavige casus. Overigens wordt de toepassing van rubbergranulaat op kunstgrasvelden door RN niet als recycling, maar als het storten van afval beschouwd.

ILT
Afval, Industrie en Bedrijven
Handhaving Afval

Datum
28 juni 2017

Ruim tien jaar geleden kwam de toepassing van kunstgrasvelden met rubbergranulaat in zwang. RN noemt het liever schaafsel en wijst op de forse vergroting van het contactoppervlak, waardoor grote hoeveelheden van diverse stoffen kunnen vrijkomen. Daarbij wijst de heer 10.2e op de nadelige gevolgen voor het milieu (en organismen) o.a. door de te hoge uitloging van zink. Om die reden is hij van mening dat hier sprake is van een afvalstof, welke op kunstgrasvelden (gemeentelijk en particulier) gestort wordt.

De heer 10.2e wijst verder op de omvang van de zaak en de grote hoeveelheden van dit afval. Hij geeft aan dat er naar schatting 200 miljoen kilo van dit afval op de Nederlandse velden ligt.

RN is van mening dat dit rubbergranulaat niet de einde afvalstatus kan verkrijgen en nog steeds een afvalstof is in de zin van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen, vooral omdat er nadelige gevolgen optreden voor het milieu (en naar het oordeel van RN mogelijk ook voor de gezondheid) en de ILT hiertegen zou moeten optreden.

Daarbij wijst RN op de noodzaak om te onderzoeken of conform de adviezen drainagelagen zijn aangelegd en of daarmee wordt voorkomen dat o.m. zink uitspoelt naar de bodem of het oppervlaktewater. De heer 10.2e stelt zelfs signalen te hebben ontvangen dat het rubbergranulaat in de drainagelagen zou zijn verwerkt. De heer 10.2e wijst op een onderzoek van de vier grote gemeenten naar de verspreiding van zogenoemd infill (rubberstrooisel). Per jaar wordt per sportveld 300 kg zwerfrubbergranulaat aangetroffen in bermen en randen rond de kunstgrasvelden.

Verder wijst hij op een onderzoek van de Universiteit van Hasselt, dat aantoonde dat er grote verschillen zijn tussen soorten rubbergranulaat en het daaruit vrijkomen van stoffen. Beide onderzoeken worden door de heer 10.2e nagestuurd.

In reactie op het bestreden besluit van de ILT geeft de heer 10.2e aan dat handhaving van het Besluit bodemkwaliteit niet aan de orde is, maar dat het gaat om nadelige gevolgen voor het milieu als gevolg van het op of in de bodem brengen van afvalstoffen (Hoofdstuk 10 Wet milieubeheer).

Het verzoek is aan de ILT gericht en niet aan de gemeenten omdat die veelal belanghebbende zijn (als eigenaar van de velden) en minder snel genegen zullen zijn tot een eventueel optreden.

Tot slot wijst de heer 10.2e nog op een verschil tussen het rubbergranulaat sec (dat in elk geval als afvalstof zou moeten gelden) en het combinatieproduct van rubbergranulaat met een adequate drainagelaag waarover enigszins genuanceerd zou kunnen worden gedacht. Bij het combinatieproduct is het wel zaak om de nadelige milieugevolgen te bewaken en waar nodig te beperken en terug te draaien.

Op een vraag van de voorzitter geeft de heer 10.2e aan nog te zullen nagaan of er meetgegevens zijn over de kwaliteit van het vrijkomende drainagewater.

De heer 10.2e dankt de ILT voor de prettige ontvangst en het gesprek en spreekt de wens uit dat de overheid vooral zou moeten inzetten op hoogwaardige recycling en hoopt dat de ILT terug zal komen op haar eerdere besluit.

De heer 10.2e overhandigt een pleitnota met de toelichting van RN.

De voorzitter dankt de heren 10.2e en 10.2e voor hun inbreng en geeft aan dat de pleitnota deel zal uitmaken van het verslag.

Ook wordt aangegeven dat vanwege de complexiteit van de zaak mogelijk een verdagingsbesluit zal worden genomen. Daarvan ontvangt RN bericht.

Hij stelt vast dat er geen vragen meer zijn en dat RN alles naar voren heeft kunnen brengen en sluit de hoorzitting.