

De Trip B.V.
t.a.v. de directie
Sophialaan 7
3542 AR Utrecht



Behandeld door: Juridische Zaken

Datum 12 november 2021

Doorkiesnummer: 030 286 0000

Ons kenmerk 5114369

E-mail
Bijlage(n)

Onderwerp Last onder dwangsom
Sophialaan 7

Uw kenmerk
Uw brief van

Verzonden
Bij antwoord datum, kenmerk en onderwerp

Geachte directie,

Last onder dwangsom.

De Stichting Milieugroep Zuilen heeft op 24 juli 2018 een verzoek om handhaving ingediend. De Stichting is van mening dat uw BV handelt in strijd met de voorschriften uit het bestemmingsplan. Bij besluit dd. 18 januari 2021 hebben wij het bezwaarschrift tegen de eerdere beslissing op dit handhavingsverzoek afgewezen. De Stichting Milieugroep Zuilen heeft hiertegen een beroepschrift ingediend bij de rechtbank Midden Nederland. Dit beroepschrift is voor ons aanleiding om de beslissing op het bezwaarschrift in te trekken. Tevens hebben wij besloten om uw B.V. een last onder dwangsom op te leggen.

Onderstaand lichten wij ons besluit toe.

Procesverloop in kort bestek.

Datum	Omschrijving
24 juli 2018	Verzoek om handhaving Stichting Milieugroep Zuilen
12 oktober 2018	Afwijzingsbesluit door het college van Burgemeester en Wethouders
20 november 2018, aanvulling gronden 11 december 2018	
18 januari 2019	Bezwaarschrift Stichting Milieugroep Zuilen
18 januari 2021	Beslissing van het college op het bezwaarschrift: ongegrond verklaard.
	Beroepschrift van de Stichting Milieugroep Zuilen
29 september 2021	Intrekking beslissing op bezwaarschrift/aankondiging handhavingsbesluit

De Trip BV

Uw BV exploiteert een inrichting gelegen aan de Sophialaan 7 te Utrecht op de kadastrale percelen Gemeente Utrecht, Sectie E, Nummers 520, 535, 536 (gedeeltelijk) 579 en 695 (gedeeltelijk). Uw inrichting behelst een bedrijf in grond en groenrecycling producten (een verzamel en opslaglocatie, alsmede de bewerking van grondstoffen ten behoeve van recycling). De inrichting is gelegen op het bedrijfsterrein Lage Weide.

Handhavingsverzoek van de Stichting Milieugroep Zuilen.

De Stichting Milieugroep Zuilen (hierna: Stichting genoemd) heeft op 24 juli 2018 een verzoek om handhaving ingediend. De Stichting stelt dat uw BV handelt in strijd met de voorschriften van het bestemmingsplan. In het bijzonder wijst de Stichting op de strijdigheid met het bepaalde in artikel 3.5 lid e van het bestemmingsplan Lage Weide.

Planologisch kader.

Ter plaatse van het perceel Sophialaan 7 geldt het bestemmingsplan Lage Weide, vastgesteld door de gemeenteraad dd. 29 november 2018.

De gronden waarop uw inrichting is gelegen kent de enkelbestemming 'Bedrijventerrein' met de functieaanduiding 'bedrijf tot en met categorie 4.1' en de dubbelstemming 'Waarde - Archeologie). Daarnaast zijn de gronden gelegen in een industrieterreinzone (geluidszonering - de bestemming 'Overige zone - industrieterreinzone') en in een afwijkingsgebied ('afwijkingsgebied 1'). Een deel van het perceel kent tot slot de dubbelbestemming 'Waterstaat - Waterkering'.

Binnen de bedrijfsbestemming zijn Bedrijven tot en met milieucategorie 4.1 toegestaan (artikel 3). Het bestemmingsplan Lage Weide is nog niet onherroepelijk (er loopt nog een beroepsprocedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State), maar inmiddels wel in werking getreden.¹

Ten tijde van de indiening van het verzoek om handhaving dd. 24 juli 2018 was het toenmalige geldende bestemmingsplan Lage Weide van toepassing. Het perceel had op grond van dat bestemmingsplan 'Lage Weide' (vastgesteld bij besluit van 17 juli 2014 door de gemeenteraad) eveneens de bestemming 'Bedrijventerrein', met functieaanduiding 'bedrijf tot en met categorie 4.1'. Zowel in dit voorheen geldende bestemmingsplan als de huidige versie zijn specifieke gebruiksregels opgenomen. Ten aanzien van de mer beoordelingsplichtige activiteiten zijn deze materieel (naar aard en strekking) gelijkloidend gebleven (artikel 3.5 onder e).

In het thans geldende bestemmingsplan Lage Weide is de geurregeling t.o.v. de voorgaande versie wel inhoudelijk aangepast (artikel 3.5 onder b). Hiermee is gevolg gegeven aan de uitspraak (vernietiging) van de Raad van State van het bestemmingsplan Lage Weide zoals vastgesteld in juli 2014.

Onderstaand gaan wij nader in op de bestemmingsplanvoorschriften. In bijlage 1 is een weergave van de relevante bestemmingsplanvoorschriften opgenomen.

Artikel 3 bestemmingsplan Lage Weide: Bedrijventerrein

Op grond van de bestemming 'Bedrijventerrein' met functie aanduiding 'bedrijf tot en met categorie 4.1' geldt dat:

"3.1. De voor 'Bedrijventerrein' aangewezen gronden zijn bestemd voor: a. bedrijven en activiteiten, waar dit specifiek is aangeduid uitsluitend voor: [...] bedrijven uit de in bijlage Lijst van

¹ Inwerkingtreding d.d. 13 maart 2019.

bedrijfsactiviteiten genoemde categorieën 1 tot en met 4.1 [...] ter plaatse van de aanduiding: 'bedrijf tot en met categorie 4.1'.

Toetsing en beoordeling.

Binnen het geldende bestemmingsplan is – zoals hierboven gesteld – ten hoogste bedrijfscategorie 4.1 toegestaan. De daaruit voortvloeiende milieueffecten op de woonomgeving zijn daarmee planologisch aanvaardbaar geacht. De huidige bedrijfsactiviteiten van de Trip BV vallen naar onze mening binnen deze bedrijfscategorie. Dit baseren wij op het aan ons door de DCMR uitgebrachte advies dienaangaande.

Specifieke gebruiksvoorschriften.

In het verzoek om handhaving dd. 24 juli 2018 verwijst de Stichting Milieugroep Zuilen (hierna de 'Stichting') expliciet op de strijdigheid met artikel 3.5 onder e van het bestemmingsplan Lage Weide. In de aanvullende gronden dd. 11 december 2018 op het bezwaarschrift wordt ook gewezen op de strijdigheid met artikel 3.5 onder b van het bestemmingsplan (geurbepaling). Het betreffen hier specifieke gebruiksregels.

Artikel 3.5 lid b van het bestemmingsplan.

Dit artikel luidt:

Met betrekking tot het gebruik gelden de volgende regels:

a.

b. nieuwe geurrelevante inrichtingen zijn niet toegestaan.

In het bestemmingsplan is een definitie van nieuwe geurrelevante inrichtingen opgenomen (artikel 1.64)

Toetsing en beoordeling.

Op grond van bovengenoemde bepalingen zijn nieuwe geurrelevante inrichtingen (waaronder uitbreiding van bestaande bedrijfsactiviteiten) niet toegestaan. Wij zien geen aanleiding om wegens strijdigheid met dit artikel handhavend op te treden.

Daarbij hebben wij een eerder (ongedateerd) advies van de DCMR uit 2019 betrokken. Hieruit komt naar voren dat materieel gezien aan de gemeentelijke beleidsregels geur voor het bedrijventerrein Lage Weide wordt voldaan. De bestaande activiteiten van De Trip BV zijn ook meegenomen bij het bepalen van de geurcontour die hoort bij bestemmingsplan Lage Weide.

Artikel 3.5 onder e van het bestemmingsplan.

Artikel 3.5, onder e, van de planregels verbiedt – kort samengevat – de oprichting, uitbreiding en wijziging van een inrichting voor de verwijdering van afval *"in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een installatie met een capaciteit van 50 ton per dag of meer"*.

Toetsing en beoordeling.

In dit planvoorschrift is een expliciet gebruiksverbod opgenomen. Deze houdt – vrij vertaald – in dat inrichtingen/installaties als bedoeld in het besluit Milieu effectrapportage de daarin gestelde drempelwaarde niet mogen overschrijden. Uw bedrijf behoort tot categorie D 18.1 van het besluit mer: *"een installatie voor de verwijdering van afval, anders dan bedoeld onder D 18.3, D 18.6 of D 18.7"*. De drempelwaarde in kolom 2 betreft *"een installatie met een capaciteit van 50 ton per dag of meer"*. Ingevolge vaste rechtspraak van de Raad van State geldt dat onder capaciteit moet worden verstaan: *"de capaciteit die met de installatie maximaal kan worden gerealiseerd bepalend, uitgaande van de technische mogelijkheden en beperkingen van de installatie, zoals die uit de aanvraag volgen."* (ABRvS 10 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO3494. Zie ook: ABRvS 2 mei 2018 ECLI:NL:RVS:2018:1476 en ABRvS 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:170).

Datum 12 november 2021
Ons Kenmerk 5114369

De bestaande capaciteit die met de installatie van De Trip maximaal kan worden gerealiseerd, bedraagt meer dan 50 ton afvalstoffen per dag. Dit blijkt onder meer uit de door u gedane milieumeldingen in de zin van het Activiteitenbesluit. Gebruikmaking van de meldingen dd. 11 maart 2015 en aanvullingen daarop zien op 636 ton per dag bij een jaarcapaciteit van 224.000 ton. In een advies van de DCMR wordt melding gemaakt van 710 ton per dag bij een jaarcapaciteit van 270.000 ton.

Verder wijzen wij op het gestelde in de zienswijze dd. 30 augustus 2021 ingediend door uw advocaat, de heer mr. C.G.J.M. Termaat, gericht aan de provincie Utrecht. Wij citeren daaruit:

"Bovendien wordt in de huidige bedrijfssituatie ook al de hiervoor genoemde drempelwaarde in artikel 3, lid 3.5, onder e van het bestemmingsplan overschreden."

Conclusie:

Met de Stichting zijn wij van mening dat er sprake van strijdigheid met artikel 3.5 lid 2 van het bestemmingsplan Lage Weide. Deze strijdigheid kan worden opgeheven met een planologisch afwijkingsbesluit als bedoeld in artikel 2.12 lid 1, onder a, sub 3, van de Wabo. Hiervoor dient de (uitgebreide) uniforme openbare voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3.4 Awb te worden doorlopen. Ook is er een specifieke verklaring van geen bedenkingen vereist van de gemeenteraad.

Eerdere besluitvorming door de gemeenteraad.

De gemeenteraad van Utrecht heeft zich uitgesproken over uw aanvraag d.d. 30 mei 2016 voor uitbreiding van uw bedrijfsactiviteiten. Het betreft hier een uitbreiding van uw bedrijfsactiviteiten (vestiging van een vuiloverslagstation). De aanvraag daarvoor heeft u ingediend bij het College van Gedeputeerde Staten van Utrecht, als beslissingsbevoegd gezag. In het kader van de planologische beoordeling is het oordeel van de gemeente ingewonnen. Op 22 april 2021 heeft de gemeenteraad van Utrecht besloten aan uw aanvraag geen medewerking te verlenen. De vereiste verklaring van geen bedenkingen is dan ook geweigerd.

Als gevolg daarvan is er tot dusverre ook geen ontheffing verleend van artikel 3.5 onder e van de planvoorschriften voor overschrijding van de drempelwaarde. Deze bepaling met restrictie voor uw bedrijfsactiviteiten geldt dan ook onverkort. Wij hebben recentelijk kennis genomen van uw zienswijze tegen het voornemen van Gedeputeerde Staten tot weigering van de omgevingsvergunning. Hierin geeft u aan dat u uw aanvraag wenst aan te passen. Naar onze mening is daarvoor een nieuwe aanvraag noodzakelijk.

Legalisatiemogelijkheid.

Voor u bestaat de mogelijkheid om de gemeentelijke beslissing ten aanzien van de keerwanden af te wachten.² Het is aan de gemeenteraad om ook hiervoor de ruimtelijke belangen af te wegen en hiervoor al dan niet een (voorwaardelijke) verklaring van geen bedenking te verlenen. Ook dat besluit zal betrekking hebben op het al dan niet toestaan van overschrijding van de drempelwaarde. Over de slaagkans daarvan kunnen wij op dit moment geen uitsluitsel geven. In de hierboven aangegeven eerdere besluitvorming heeft de gemeenteraad wel aangegeven dat de bedrijfsactiviteiten in ieder geval dienen te blijven binnen de planologisch toegestane milieucategorie 4.1.

Meldingen door uw bedrijf gedaan.

Door uw bedrijf zijn in de jaren 2015, 2018 en 2020 diverse milieumeldingen ingediend. Het betreffen hier de navolgende meldingen:

11 maart 2015 (HZ_MM-15-07225)

21 september 2015 (HZ_MM-15-27327)

22 oktober 2015 (HZ_MM-15-30708)

² Vgl uitspraak Rechtbank Midden Nederland dd. 23 februari 2017, zaaknummer UTR 16/3344

12 november 2015 (HZ_MM-15-40215)

25 mei 2018 (HZ_MM-18-17230)

27 mei 2020 (HZ_MM-20-18087)

Al deze milieumeldingen zijn door de gemeente ook geaccordeerd.

Echter, hieraan kunnen geen rechten worden ontleend ten aanzien van de planologische aanvaardbaarheid en beoordeling. De specifieke planologische gebruiksregels zijn ongeacht de gemeentelijke reactie op de meldingen onverkort van toepassing. Wij hebben ook geen juridische mogelijkheid om een milieumelding buiten beoordeling/behandeling te laten wegens strijdigheid met het bestemmingsplan. Dit zijn juridisch gescheiden stelsels.

Beginselplicht tot handhaving/belangenafweging.

Voor de gemeente bestaat een beginselplicht tot handhaving indien – al dan niet naar aanleiding van een klachtmelding– sprake is van een met het bestemmingsplan strijdige situatie. Hiervan is naar onze mening sprake. Verder dienen wij een belangenafweging te maken waarbij ook bijzondere omstandigheden (en mogelijkheid van legalisering) moet worden betrokken. Op dit moment kunnen wij over de mogelijkheid van legalisatie geen uitspraken doen, zoals hiervoor is aangegeven.

Ten aanzien van de belangenafwegingen merken wij het volgende op.

De belangen van de Stichting zien op het voorkomen van overlast (aantasting woon- en leefmilieu) met bedrijfsmatige activiteiten overstijgend aan het bestemmingsplan. Hiertegenover staan uw bedrijfs/economische en werkgelegenheidsbelangen die ongetwijfeld in het geding zijn.

Uit de verkregen massabalans over het jaar 2020 van de RUD blijkt dat voorzetting van uw activiteiten (feitelijke verwerking van afvalstoffen c.q. productie) met in achtneming van de drempelwaarde mogelijk is. De feitelijke productie is binnen de gestelde 50 ton drempelwaarde gebleven, zo blijkt uit de verkregen opgave. Op grond daarvan hebben wij vastgesteld dat u uw bedrijfsactiviteiten kunt voortzetten, ook met deze last. Dit gegeven hebben wij mede betrokken bij onze belangenafweging.

Alles afwegende hebben wij gelet op onze beginselplicht tot handhaving besloten tot het opleggen van een last onder dwangsom nu:

1. er sprake is van strijdigheid met het bestemmingsplan Lage Weide;
2. er geen bijzondere omstandigheden zijn om van handhaving af te zien;
3. voortzetting van de bedrijfsactiviteiten ook met inachtneming van deze last mogelijk is.

Onze bevoegdheid om u aan te schrijven met een last onder dwangsom is gebaseerd op artikel 125 van de Gemeentewet, artikel 5.1, 5.2 en 5.14 tot en met 5.23 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en artikel 5:4 en 5:21 tot en met 5:39 van de Algemene wet bestuursrecht.

Zienswijze.

Bij brief van 3 november 2021 heeft u uw zienswijze op ons voornemen tot het nemen van dit besluit toegezonden. Hierna vatten wij uw zienswijze zakelijk samen en geven wij per punt een reactie:

- *(2.1) Er is geen grondslag voor handhavend optreden omdat De Trip beschikt over de omgevingsvergunning van 20 november 2015, met kenmerk HZ_WABO-15-23587, voor het plaatsen van diverse keerwanden.*

Het is juist dat De Trip nog beschikt over de genoemde omgevingsvergunning. Wij wijzen er echter op dat daarmee niet de strijdigheid met artikel 3.5, onder e, planregels is opgeheven. In dat kader wijzen wij op de uitspraak van de Afdeling van 11 april 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1210), waaruit blijkt dat een

verleende omgevingsvergunning voor het bouwen geen afwijking van het bestemmingsplan inhoudt als het college:

"geen aanknopingspunt had om redelijkerwijs aan te nemen dat het bouwwerk uitsluitend of mede zou worden gebruikt voor andere doeleinden dan die waarin de bestemming voorziet."

De vergunde keerwanden zijn ook noodzakelijk voor het legale gebruik ter plaatse. Wij hadden dan ook geen aanknopingspunt om redelijkerwijs aan te nemen dat het bouwwerk uitsluitend of mede zou worden gebruikt voor een capaciteit van meer dan 50 ton per dag. Dat de keerwanden hypothetisch zouden kunnen worden gebruikt voor het opslaan van meer dan 50 ton per dag, maakt verder nog niet dat het college daarmee dit gebruik, en daarmee de strijdigheid met artikel 3.5, onder e, planregels heeft vergund. Dat is ook niet beoogd met de verleende omgevingsvergunning. Ten overvloede merken wij op dat dit punt bij de beslissing op bezwaar ten aanzien van de omgevingsvergunning voor de keerwanden zal worden betrokken.

- (2.2) *Er is geen sprake is van strijd met (artikel 3.5, onder e van) het bestemmingsplan.*

Zoals gemotiveerd in het intrekingsbesluit ten aanzien van het besluit van 18 januari 2021, zijn wij van mening dat de lezing van de planregels in het besluit van 18 januari 2021 bij nader inzien onjuist is. Die lezing miskent dat de verplichting in artikel 3.5, onder e, planregels niet pas in 2018 tot stand is gekomen, maar reeds gold vanaf de vaststelling van het bestemmingsplan zoals is vastgesteld op 7 juli 2014. Gelet op de door de Afdeling bij uitspraak van 18 februari 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:508) getroffen voorziening, is deze verplichting blijven gelden. Dat de planregels zijn gewijzigd bij het thans geldende bestemmingsplan (zoals vastgesteld op 29 november 2018), is niet relevant, omdat daarmee de betreffende planregel niet materieel is gewijzigd. Kortom: de verplichting in artikel 3.5, onder e, planregels gold al veel langer en gold ook al voordat De Trip ter plaatse was gevestigd.

Daarbij komt dat, als de lezing in het besluit van 18 januari 2021 juist zou zijn, het bestemmingsplan Lage Weide dan de facto legaliserend zou werken. Dit terwijl de raad die legalisatie nadrukkelijk niet voor staat (blijkens de geweigerde verklaring van geen bedenkingen bij de aangevraagde omgevingsvergunning), en bij het bestemmingsplan ook geen onderzoek gedaan is naar de legaliseerbaarheid van de situatie ter plaatse. Dit zou een gebrek in het (besluit tot vaststelling van het) bestemmingsplan Lage Weide zijn.

- (2.3) *Zelf al is er sprake van een overtreding van artikel 3, lid 5, onder e, planregels, dan is De Trip subsidiair van mening dat er dan nog steeds geen grondslag is voor handhavend optreden.*

Het betoog dat artikel 3.5, lid 5, onder e, planregels onverbindend zou zijn wegens strijd met de rechtszekerheid volgen wij niet. Het gebrek in het bestemmingsplan zoals vastgesteld op 7 juli 2014 (zoals door de Afdeling in de uitspraak van 18 februari 2016 is geconstateerd) is gerepareerd. Het gebrek voor wat betreft de rechtszekerheid zat volgens de Afdeling in het feit dat het Besluit mer zou kunnen wijzigen, waardoor de reikwijdte van de planregels ook zou wijzigen. Dat zou rechtsonzeker zijn. Dit gebrek is geheeld door naar de versie van het Besluit mer te verwijzen zoals die gold op de datum van vaststelling van het bestemmingsplan (29 november 2018). Wij zien dus niet in dat er nu nog sprake is van een gebrek. Materieel is De Trip ook niet benadeeld door de gang van zaken. Het Besluit mer is immers (voor wat betreft de categorie van De Trip: D 18.1) niet gewijzigd tussen 7 juli 2014 en 29 november 2018.

Ten overvloede merken wij op dat, zelfs al zou er een gebrek zijn, wij in ieder geval niet inzien dat dit gebrek zodanig evident is dat wij de planregels in deze handhavingsprocedure – exceptief toetsend – buiten beschouwing zouden moeten laten. Daarbij komt dat er thans beroep aanhangig is tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan – daar zal dit betoog beoordeeld kunnen worden. Er is dan aanleiding om terughoudend te zijn in de exceptieve toets.

- *(2.4) Er is sprake van bijzondere omstandigheden waardoor niet handhavend kan worden opgetreden.*

Wij zien geen bijzondere omstandigheden die ons zouden moeten nopen tot het afzien van handhaving in dit geval. Daargelaten dat, naar de mening van het college, de omgevingsvergunning voor de keerwanden het strijdige gebruik niet legaliseert (zie onder 2.1), menen wij dat er ook geen sprake kan zijn van concreet zicht op legalisatie. Bij de beslissing op bezwaar ten aanzien van de keerwanden zal immers door de raad moeten worden beoordeeld of de benodigde VVGB kan worden verleend. Op dit moment is onvoldoende zeker dat dit het geval zal zijn. Er is in dit geval dan ook geen sprake van concreet zicht op legalisatie.

Dat de omgevingsvergunning voor de keerwanden al enige tijd geleden is verleend en er nog geen beslissing op bezwaar is genomen, is geen reden om nu niet meer handhavend op te treden. De overtreding duurt immers nog steeds voort.

Last onder dwangsom.

Wij schrijven u aan (gelasten u) tot beëindiging en beëindigd houden van overtreding van artikel 3.5 onder e van het bestemmingsplan Lage Weide en de op grond daarvan voor uw bedrijf op het adres Sophialaan 7 geldende drempelwaarde.

Aan deze last voldoet u door de maximale technische capaciteit van uw inrichting aan de Sophialaan 7 te beperken tot maximaal 50 ton per dag.

Begunstigingstermijn

De begunstigingstermijn stellen wij op 6 weken na verzending van dit besluit.

Looptijd van de lastgeving.

De last blijft van kracht totdat u beschikt over een schriftelijke verklaring van of namens het gemeentebestuur dat deze is opgeheven en/of u beschikt over een rechtsgeldige omgevingsvergunning op basis waarvan overschrijding van de drempelwaarde is toegestaan.

Hoogte dwangsom.

De hoogte van de dwangsom stellen wij vast op € 10.000,- euro (zegge tienduizend euro) per geconstateerde overtreding tot een maximum van € 50.000,- euro (zegge vijftigduizend euro).

Dit besluit is, met inachtneming van de artikelen 10:1 tot en met 10:12 van de Algemene wet bestuursrecht, namens ons in mandaat genomen door een op grond van het mandaatregister bevoegde medewerker.

Datum 12 november 2021
Ons Kenmerk 5114369

Beroepsmogelijkheid

Binnen zes weken na de datum van verzending van deze beslissing op bezwaar staat schriftelijk beroep open bij de Rechtbank Midden-Nederland, Afdeling bestuursrecht (o.v.v. bodemzaken of voorlopige voorzieningen), Postbus 16005, 3500 DA Utrecht.

U dient er rekening mee te houden dat hiervoor griffierecht verschuldigd is.

U kunt ook digitaal het beroep- en verzoekschrift indienen bij genoemde rechtbank via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet u wel beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Utrecht,
Namens dezen,

