

Voorblad Collegevoorstel Volgende stap handhaving asfaltcentrale

Registratienummer 11222850
Agendanummer
Collegevergadering 20 juli 2021
Portefeuillehouder Geers
Openbaarheid ja, openbaar vanaf komende donderdag 13:00 uur

Onderwerp **Volgende stap handhaving asfaltcentrale**



Voorgesteld besluit

1. Het college besluit tot het zetten van de volgende stap in de handhavingsaanpak voor de asfaltcentrale aan de Veemarktkade 10 in 's-Hertogenbosch.
2. Het college besluit tot vaststelling van bijgevoegd concept-voornemen last onder dwangsom wat betreft het voldoen aan de geldende normen voor benzeen en PAKs.
3. Het college besluit tot vaststelling van bijgevoegde concept-collegebrief aan de gemeenteraad met daarin een toelichting op de aanpak van de handhaving, het eerdere toegezegde feitenrelaas en een doorkijk voor de komende periode.

Niet openbare bijlage(n)

...

Communicatie

- Informeren gemeenteraad:
 - via bijgevoegde concept-collegebrief (zie bijlage 2).

- Informeren direct betrokkenen:
 - na vaststelling door het college wordt het voornemen last onder dwangsom toegestuurd aan de eigenaar van de asfaltcentrale en de indieners van het handhavingsverzoek van 14 april 2021;
 - de bewoners worden geïnformeerd over het zetten van de volgende stap in de handhaving en het uitdoen van het voornemen last onder dwangsom door het plaatsen van een bericht op de gemeentelijke website www.s-hertogenbosch.nl/asfaltcentrale.

Dossier

Collegevoorstel Volgende stap handhaving asfaltcentrale

Registratienummer 11222850
Collegevergadering 20 juli 2021

Onderwerp Volgende stap handhaving asfaltcentrale

Met dit voorstel willen we een duidelijk signaal afgeven dat de forse overschrijdingen van de normen voor benzeen en Polycyclische Aromatische Koolwaterstoffen (PAKs) door de asfaltcentrale voor ons onacceptabel zijn en de asfaltcentrale moet gaan voldoen aan de geldende normen.



Besluit

1. Het college besluit tot het zetten van de volgende stap in de handhavingsaanpak voor de asfaltcentrale aan de Veemarktkade 10 in 's-Hertogenbosch.
2. Het college besluit tot vaststelling van bijgevoegd concept-voornemen last onder dwangsom wat betreft het voldoen aan de geldende normen voor benzeen en PAKs.
3. Het college besluit tot vaststelling van bijgevoegde concept-collegebrief aan de gemeenteraad met daarin een toelichting op de aanpak van de handhaving, het eerdere toegezegde feitenrelaas en een doorkijk voor de komende periode.

Aanleiding

Uit de laatste metingen bij de asfaltcentrale zijn nieuwe, forse overschrijdingen van de geldende normen voor benzeen en PAKs geconstateerd. Dit geeft aanleiding tot het zetten van de volgende stap in de handhaving.

Bij de asfaltcentrale aan de Veemarktkade is geconstateerd dat de geldende normen voor benzeen en PAKs worden overschreden. Op 26 maart 2021 is daarom de asfaltcentrale aangeschreven om voor 1 augustus 2021 een plan van aanpak te overleggen. In het plan van aanpak moet de asfaltcentrale aangeven wanneer en welke maatregelen (korte/longe termijn) zij gaat nemen om de uitstoot van benzeen en PAKs te beperken tot onder de gestelde grenzen van het Activiteitenbesluit voor deze stoffen. Ook hebben wij de asfaltcentrale verzocht om de rapportage van de nieuwe metingen, die op 5 mei 2021 werden uitgevoerd, toe te sturen. Inmiddels zijn de resultaten van de nieuwe metingen van 24 april 2021 (uitgevoerd in opdracht van de ODBN) en 5 mei 2021 (uitgevoerd in opdracht van de asfaltcentrale zelf) bekend. Deze laten opnieuw forse overschrijdingen van de geldende normen voor benzeen en PAKs zien. Deze nieuwe, forse overschrijdingen geven aanleiding tot het zetten van de volgende stap in de handhaving door het uitdoen van een voornemen last onder dwangsom. Het zetten van deze volgende stap is overeenkomstig de al eerder ingezette handhavingsstrategie.

Beoogd doel

We zetten een volgende stap om daarmee duidelijk te maken dat de forse overschrijdingen van de geldende normen voor benzeen en PAKs door de asfaltcentrale voor ons onacceptabel zijn en dat de asfaltcentrale moet gaan voldoen aan de geldende normen.

Met het nemen van de volgende stap in de handhaving overeenkomstig de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) maken we duidelijk dat de forse overschrijdingen voor ons onacceptabel zijn en de asfaltcentrale moet gaan voldoen aan de geldende normen voor benzeen en PAKs.



Relevante besluitgeschiedenis

- [Verordening kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 's-Hertogenbosch](#), vastgesteld door de raad op 12 juli 2016
- [Beantwoording raadsvragen CDA op grond van artikel 71 RvO](#), vastgesteld door het college op 23 maart 2021
- [Beantwoording raadsvragen CDA op grond van artikel 71 RvO](#), vastgesteld door het college op 29 april 2021
- [Beantwoording raadsvragen DBG op grond van artikel 71 RvO](#), vastgesteld door het college op 29 april 2021
- [Brief aan de gemeenteraad met nadere informatie](#), vastgesteld door het college op 30 april 2021
- [Motie Directe aanpak uitstoot schadelijke stoffen asfaltcentrale](#), vastgesteld door de raad op 18 mei 2021
- [Extra informatiebulletin raad week 24-2021](#)



Argumenten

1.1 De grondslag voor de ingezette handavingsstrategie ten aanzien van de overschrijdingen van de geldende normen voor benzeen en PAKs door de asfaltcentrale is gelegen in de Landelijke Handavingsstrategie (LHS).

Bij het uitvoeren van toezicht en handhaving in onze gemeente volgen wij de LHS. Daartoe heeft de gemeenteraad besloten in het kader van het vaststellen van de hiervoor al genoemde Verordening kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving op 12 juli 2016. De LHS bevat een stappenplan met hulpmiddelen om tot een passende interventie te komen die de rechtelijke toets kan doorstaan. Voor deze situatie houdt dit stappenplan in dat na de constatering van een overtreding een bedrijf wordt aangeschreven maatregelen te treffen om de overtreding ongedaan te maken. Indien er wederom een overtreding wordt geconstateerd volgt er een voornemen last onder dwangsom en indien nodig de dwangsom zelf.

1.2 *Naar aanleiding van de overschrijdingen van de geldende normen voor benzeen en PAKs is de asfaltcentrale al op 26 maart 2021 aangeschreven om te gaan voldoen aan de geldende normen.*

Bij de asfaltcentrale ontstaat de uitstoot van de stoffen benzeen en PAKs bij het verhitten van gerecycled asfalt. De asfaltcentrale is, overeenkomstig de LHS, op 26 maart 2021 aangeschreven om voor 1 augustus 2021 een plan van aanpak te overleggen. Daarin moet de asfaltcentrale aangeven wanneer welke maatregelen (korte/lange termijn) zij gaat nemen om de uitstoot van benzeen en PAKs te beperken tot onder de gestelde grenzen van het Activiteitenbesluit voor deze stoffen. Aan deze aanschrijving liggen voor benzeen de resultaten van een tweetal metingen ten grondslag. Deze metingen laten bij de schoorsteen van de asfaltcentrale een concentratie van $2,1 \text{ mg/Nm}^3$ en $2,9 \text{ mg/Nm}^3$ benzeen zien, terwijl als landelijke norm een maximale concentratie van 1 mg/Nm^3 benzeen geldt. Voor PAKs is tijdens een meting in februari 2021 geconstateerd dat sprake is van een concentratie van $1,57 \text{ mg/Nm}^3$ aan PAKs, terwijl bij de productie van asfalt een maximale norm geldt van $0,05 \text{ mg/Nm}^3$. De verwachting was dat deze overschrijding van de norm voor PAKs eenmalig zou zijn. Dit omdat PAKs alleen vrijkomen bij de recycling van teerhoudend asfalt en aan het begin van het productieproces van de asfaltcentrale waarborgen zijn getroffen om te zorgen dat geen teerhoudend asfalt wordt gerecycled. Met de aanschrijving in maart 2021 is aan de asfaltcentrale kenbaar gemaakt dat wij de overschrijdingen van de geldende normen voor benzeen en PAKs ontoelaatbaar vinden en dat de asfaltcentrale met een plan en een aanpak moet komen om ervoor te zorgen dat de overschrijdingen niet meer gaan plaatsvinden.

1.3 *De nieuwe metingen van 24 april 2021 en 5 mei 2021 geven aanleiding tot het zetten van de volgende stap in de handhaving.*

Op 24 april 2021 en 5 mei 2021 zijn nieuwe metingen uitgevoerd om de uitstoot van de asfaltcentrale opnieuw in kaart te brengen. De resultaten van deze metingen zijn in juni 2021 bekend geworden. De nieuwe metingen laten opnieuw forse overschrijdingen zien van de geldende normen voor benzeen en PAKs. De meting van 24 juni 2021 laat een uitstoot van $4,7 \text{ mg/Nm}^3$ benzeen zien. Bij de meting van 5 mei 2021 gaat het om een uitstoot van $10,6 \text{ mg/Nm}^3$ benzeen en $1,16 \text{ mg/Nm}^3$ PAKs. Deze nieuwe, zowel voor de asfaltcentrale als voor ons onverklaarbare forse overschrijdingen geven aanleiding om nu al de volgende stap in de handhaving te zetten.

Daarbij geldt specifiek voor benzeen dat de nieuwe metingen een nog veel grotere overschrijding laten zien dan de eerdere metingen. Bij de eerdere metingen bleef de uitstoot van benzeen in ieder geval nog onder de voorheen geldende norm – en de norm die kan tot 1 januari 2022 met een maatwerkvoorschrift kan worden vergund – van 5 mg/Nm³. Voor wat betreft PAKs geldt dat er eerder vanuit is gegaan dat sprake was van een incidentele overschrijding. Dit omdat PAKs alleen vrijkomen bij de recycling van teerhoudend asfalt en aan het begin van het productieproces van de asfaltcentrale waarborgen zijn getroffen om te zorgen dat geen teerhoudend asfalt wordt gerecycled. Op basis van de laatste meetresultaten is het echter niet aannemelijk dat de overschrijding van de geldende norm van PAKs incidenteel is.

2.1 Een voornemen last onder dwangsom is voor dit moment een gerechtvaardigde volgende stap overeenkomstig de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS).

Naar aanleiding van de resultaten van de nieuwe metingen heeft de asfaltcentrale het productieproces (in ieder geval) tijdelijk aangepast. Daardoor wordt tot maximaal 30% gerecycled asfalt toegepast in het productieproces, waar dit bij de meting in mei nog maximaal 60% bedroeg. Op 6 en 7 juli jl. zijn in opdracht van de asfaltcentrale en de ODBN nieuwe metingen uitgevoerd om te bepalen of de uitstoot van benzeen en PAKs daadwerkelijk minder bedraagt naar aanleiding van de aanpassing in het productieproces. De resultaten hiervan worden binnen enkele weken verwacht. Ondanks de tijdelijke aanpassing van het productieproces (en bijbehorende metingen) en het inmiddels overlegde plan van aanpak voelen wij ons genoodzaakt nu al een volgende stap te zetten in de handhaving. Dit om de urgentie van handelen naar de asfaltcentrale toe duidelijk te maken. Vanwege de nieuwe, forse overschrijdingen op zowel benzeen als PAKs scherpen we dus ons handelen aan. De volgende stap overeenkomstig de LHS is het uitdoen van een voornemen last onder dwangsom.

2.2 Het concept-voornemen last onder dwangsom ziet op voorkoming van herhaling van de overtredingen van de geldende normen voor benzeen en PAKs.

Het concept-voornemen last onder dwangsom is toegevoegd als bijlage 1 bij dit collegevoorstel. In het voornemen is toegelicht dat wij verwachten dat vanaf 24 december 2021 geen sprake meer is van overschrijding van de

normen voor benzeen en PAKs. Op het moment dat de asfaltcentrale vanaf 24 december 2021 niet voldoet aan de geldende normen voor benzeen en PAKs moet de asfaltcentrale een dwangsom betalen. De hoogte van deze dwangsom bedraagt voor zowel benzeen als PAKs € 20.000,- per constatering met een maximum van € 100.000,-. Met het stellen van het einde van de begunstigingstermijn op 24 december 2021 is onder meer rekening gehouden met de winterrevisie van de asfaltcentrale. Volgens het overlegde plan van aanpak treft de asfaltcentrale tijdens de winterrevisie zodanige uitstootbeperkende maatregelen, dat de verwachting is dat daarna kan worden voldaan aan de geldende normen. Daarnaast voert de asfaltcentrale ook tijdens de zomerrevisie al enkele aanpassingen door, waardoor daarna in ieder geval al een verlaging van de uitstoot wordt verwacht. In het voornemen is de kanttkening geplaatst dat indien nieuwe of veranderde feiten en omstandigheden zich voordoen in de uiteindelijk op te leggen definitieve last onder dwangsom aanpassingen kunnen worden doorgevoerd. Eventuele nieuwe of veranderde omstandigheden kunnen ook leiden tot het nemen van andere handhavingsmaatregelen. Deze nieuwe of veranderde feiten en omstandigheden kunnen bijvoorbeeld bestaan uit de resultaten van nieuwe metingen, indien deze resultaten disproportioneel hoog zijn.

2.3 De volgende stap na het uitdoen van het voornemen last onder dwangsom is het opleggen van een definitieve last onder dwangsom.

Het voornemen wordt na vaststelling door uw college toegezonden aan de asfaltcentrale. De asfaltcentrale heeft vervolgens de mogelijkheid om binnen 6 weken een zienswijze in te dienen. We hanteren een zienswijzetermijn van 6 weken in plaats van de gebruikelijke 2 weken in verband met de vakantieperiode. Ook wordt een afschrift van het voornemen toegezonden aan de bewoners en bedrijven die in april 2021 een verzoek tot handhaving hebben ingediend. Ook zij krijgen de mogelijkheid om binnen 6 weken tegen het voornemen een zienswijze in te dienen. Bij het opleggen van een definitieve last onder dwangsom wordt met de ingediende zienswijzen rekening gehouden. Ook wordt rekening gehouden met het ingediende plan van aanpak en de termijnen en motivatie wat betreft de te treffen maatregelen om de uitstoot te beperken. Daarnaast spelen de resultaten van de recent uitgevoerde metingen ook een rol.

3.1 Conform toezegging toezending van collegebrief aan gemeenteraad onder meer wat betreft het feitenrelaas.

In de commissie Omgeving van 20 april 2021 is toegezegd dat een feitenrelaas aan de gemeenteraad wordt aangeboden over de asfaltcentrale. In de collegebrief, zoals opgenomen in bijlage 2, is dit feitenrelaas opgenomen. In het feitenrelaas worden de meest relevante feiten en acties weergegeven vanaf 2016 tot 20 juli 2021. Daarmee wordt voldaan aan de eerder gedane toezegging. De collegebrief bevat eveneens een toelichting op de aanpak van de handhaving en een doorkijk voor de komende periode.



Kanttekeningen en risico's

- 1. Andere handhavingsmaatregelen, zoals het opleggen een last onder bestuursdwang, leiden op dit moment tot juridische risico's. Indien onvoldoende voortgang wordt geconstateerd blijven deze maatregelen wel mogelijk.**
Hoewel in ieder geval in mei 2021 sprake was van ernstige milieuovertredingen is het opleggen een last onder bestuursdwang op dit moment niet aan de orde. Op dit moment kan namelijk niet tot de conclusie worden gekomen dat sprake is van onomkeerbare milieugevolgen in het licht van de volksgezondheid. De achtergrondwaarde van benzeen in de omgeving van de asfaltcentrale wordt namelijk niet overschreden. Voor PAKs geldt er geen achtergrondwaarde. Het opleggen van een last onder bestuursdwang zou waarschijnlijk neerkomen op een feitelijke stillegging van de asfaltcentrale, hetgeen onder de huidige feiten en omstandigheden een juridisch afbreukrisico met zich meebrengt. Dit risico is groter dan in het geval wordt gekozen voor het opleggen van een last onder dwangsom, omdat de asfaltcentrale dan zelf kan bepalen hoe de overtredingen worden beëindigd. Wij hoeven dan niet zelf de overtredingen te beëindigen; de financiële prikkel van de dwangsom kan dan zijn werk doen. Andere handhavingsmaatregelen blijven wel mogelijk indien zich nieuwe of veranderde feiten en omstandigheden zich voordoen. Bijvoorbeeld indien onvoldoende voortgang wordt geconstateerd of nieuwe metingen – met disproportioneel hoge resultaten – daartoe aanleiding geven.



Financiën

Om dit handhavingstraject in goede banen te leiden en tot het resultaat te komen dat de asfaltcentrale gaat voldoen aan de geldende normen voor benzeen en PAKs worden kosten noch moeite bespaard. De kosten van het traject worden zoveel mogelijk gedekt uit de reguliere budgetten en bestaande middelen van het programma Wonen en werkomgeving van de begroting 2021. Eventuele overschrijdingen worden op de gebruikelijke wijze aan u gemeld.



Duurzaamheid

We willen graag een schone en gezonde leefomgeving voor iedereen. Daarom is het noodzakelijk dat de asfaltcentrale gaat voldoen aan de geldende normen voor benzeen en PAKs.



Participatie en communicatie

De omwonenden en omliggende bedrijven worden door ons actief op de hoogte gehouden over de handhaving bij de asfaltcentrale. Dit gebeurt onder meer door plaatsing van berichten en alle van belang zijnde stukken op de gemeentelijke website: www.s-hertogenbosch.nl/asfaltcentrale. Inmiddels hebben we twee digitale bijeenkomsten en één fysieke bijeenkomst georganiseerd voor (een aantal) omwonenden. Ook heeft één digitale bijeenkomst plaatsgevonden voor omliggende bedrijven. Verder is in april 2021 aan ruim 3.000 adressen in de omgeving van de asfaltcentrale een informatiebrief toegestuurd. Het is de bedoeling dat we in september een nieuwe bijeenkomst organiseren, waarin onder meer uitleg wordt gegeven over de vervolgstappen. De voorkeur gaat uit naar een fysieke bijeenkomst, indien de coronamaatregelen dit toelaten.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van 's-Hertogenbosch,

De gemeentesecretaris,

drs. B. van der Ploeg

De burgemeester,

drs. J.M.L.N. Mikkers



Bijlagen

- Bijlage 1: Concept-voornemen last onder dwangsom
- Bijlage 2: Concept-collegebrief aan gemeenteraad

Registratienummer	11222850
Portefeuillehouder	Geers
Sector/Afdeling	SO/VTH
Inlichtingen	B.M.A. Laheij b.laheij@s-hertogenbosch.nl (073) 6153048