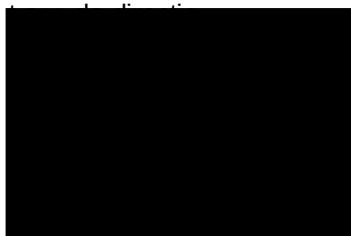


AANTEKENEN (+ per gewone post)

AsfaltNu



Uw brief van :
Uw kenmerk :
Afdeling : SO/VTH - WB00057965

Ref. : Afdeling VTH
Tel. : 073-6155148
E-mail : asphaltcentrale@s-hertogenbosch.nl

Zaaknummer : 10896539 (Z/
Datum : 25 november 2021
Onderwerp : Last onder dwangsom asphaltcentrale

Geachte directie,

Uw inrichting gevestigd op het adres Veemarktkade 10 te 's-Hertogenbosch betreft een zogenaamde type C-inrichting als bedoeld in artikel 1.2 van het Activiteitenbesluit milieubeheer (verder te noemen Activiteitenbesluit) en valt hiermee gedeeltelijk onder de rechtstreekse werking van dit besluit. Er is op 6 november 2009 een revisievergunning Wet milieubeheer verleend voor de inrichting. Deze vergunning is per 1 oktober 2010 gelijkgesteld aan een omgevingsvergunning milieu als bedoeld in artikel 2.6 van de Wabo. In 2012 en 2016 zijn nog twee omgevingsvergunningen milieu voor veranderingen van uw inrichting verleend. Zoals gezegd zijn diverse artikelen van hoofdstuk 2 en hoofdstuk 5 uit het Activiteitenbesluit rechtsreeks werkend. Relevant zijn artikel 2.5, lid 1 en 4 juncto tabel 2.5 van het Activiteitenbesluit en artikel 5.46, lid 1, sub a van het Activiteitenbesluit. In deze artikelen zijn emissiegrenswaarden vastgesteld voor benzeen respectievelijk PAKs. De emissiegrenswaarde voor benzeen is 1 mg/Nm³. De emissiegrenswaarde voor PAKs is 0,05 mg/Nm³.

Op 22 juli 2021 stuurden wij u een brief over ons voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom ter voorkoming van herhaling van de overschrijdingen van de emissiegrenswaarden voor benzeen en PAKs door het verwerken van recyclebaar asfaltgranulaat voor de productie van asfalt binnen uw inrichting op het adres Veemarktkade 10 te 's-Hertogenbosch. Daarin stond dat u tot uiterlijk 24 december 2021 de tijd krijgt om conform een door u ingediend plan van aanpak maatregelen te treffen om herhaling van de overschrijdingen van de emissiegrenswaarden voor benzeen en PAKs uit het Activiteitenbesluit te voorkomen. Zeer recentelijk zijn nieuwe resultaten van emissiemetingen van benzeen en PAKs bekend geworden.

Wat hebben wij vastgesteld?

Uit de meetrapportages van 28 maart 2021 en 4 februari 2021 bleek dat met betrekking tot benzeen de emissiegrenswaarde beide keren werd overschreden. De concentratie aan benzeen bedroeg namelijk 2,12 mg/Nm³ en 2,89 mg/Nm³. Ook is, gelet op de rapportages van deze metingen, eenmalig een verhoging van de emissieconcentratie aan PAK gemeten, namelijk 1,57 mg/Nm³.

Op 24 april 2021 is door de Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN) een emissiemeting uitgevoerd waarbij een emissieconcentratie van 4,7 mg/Nm³ benzeen is vastgesteld. Op 5 mei 2021 heeft u zelf een emissiemeting laten uitvoeren waarbij de emissieconcentratie voor benzeen is vastgesteld op 10,6 mg/Nm³ en de emissieconcentratie voor PAKs op 1,16 mg/Nm³. Met betrekking tot de emissie van benzeen was de vastgestelde concentratie tijdens de laatste meting van 5 mei 2021 fors hoger dan de eerdere door u gemeten waarden. Ondanks de door u aangescherpte ingangscontroles op recyclebaar asfalt werd tijdens de laatste meting van 5 mei 2021 ook een forse overschrijding van de emissiegrenswaarde van PAKs gemeten. Ook tijdens de emissiemetingen van 17 september 2021, is vastgesteld dat de emissiegrenswaarden voor benzeen en PAKs, bij de inzet van een percentage aan freesasfalt van maximaal 60%, nog steeds ruim worden overschreden.

Wat zijn de overtredingen?

Overtreding 1

Bij de productie van asfalt wordt de emissiegrenswaarde van benzeen, vallend onder de stof-categorie ZZS, stofklasse MVP2 van 1,0 mg/Nm³ overschreden. Tijdens de laatste emissiemeting van 17 september 2021, welke onder representatieve omstandigheden heeft plaatsgevonden tijdens de productie van asfalt met een percentage aan asfaltgranulaat van maximaal 60% (60% PR), is vastgesteld dat de emissie van benzeen (gecorrigeerd in verband met meetonzekerheid) 7,0 mg/Nm³ bedroeg. De emissiegrenswaarde voor benzeen is 1 mg/Nm³. U overtreedt hiermee artikel 2.5, lid 1 en 4 juncto tabel 2.5 van het Activiteitenbesluit.

Overtreding 2

Bij de productie van asfalt wordt de emissiegrenswaarde van PAKs, vallend onder de stofcategorie ZZS, stofklasse MVP1 van 0,05 mg/Nm³ overschreden. Tijdens de laatste emissiemeting van 17 september 2021 is vastgesteld dat de emissie van PAKs 2,7 mg/Nm³ bedroeg. De emissiegrenswaarde voor PAK is 0,05 mg/Nm³. U overtreedt hiermee artikel 5.46, lid 1, sub a van het Activiteitenbesluit.

Overwegingen

Er is een plan van aanpak opgesteld waaruit blijkt welke maatregelen u gaat treffen en al heeft getroffen om uiteindelijk na de winterrevisieperiode te kunnen voldoen aan de geldende emissiegrenswaarden voor benzeen en PAKs. Er zijn bovendien diverse kleine procesaanpassingen doorgevoerd die effect zouden moeten hebben op de emissie van benzeen. Dit betreft onder andere de mogelijkheid om op een lagere temperatuur en snelheid asfalt te produceren, een verbeterde branderafstelling, het vaker kalibreren van meetapparatuur en het vaker onderhoud uitvoeren aan de brander. Uit de (laatste) metingen blijkt dat desondanks de emissiegrenswaarden voor benzeen en PAKs nog steeds zeer ruim worden overschreden. Deze ernstige overtredingen blijven hiermee voortduren.

Op grond van de huidige rechtspraak zijn wij dan in beginsel verplicht om tot handhaving over te gaan. Dit is alleen anders als sprake is van bijzondere omstandigheden. Van zulke bijzondere omstandigheden is sprake bij een concreet zicht op legalisatie of een situatie waarin handhavend optreden onevenredig zou zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen. In dit geval is hiervan geen sprake.

Geen concreet zicht op legalisatie

Er is een aanvraag om omgevingsvergunning milieu ingediend voor het realiseren van het plan van aanpak, meer specifiek voor het installeren van een nabehandelingsinstallatie. De ontvankelijkheid van deze aanvraag staat nog niet vast. Verder leidt deze aanvraag niet tot legalisatie van de overtredingen van bovenstaande artikelliden uit het Activiteitenbesluit. Er is immers sprake van rechtstreeks werkende regels. Met het realiseren van het plan van aanpak (het installeren van de nabehandelingsinstallatie) zou immers nog altijd een overschrijding van de grenswaarden kunnen optreden.

Na het inregelen van deze installatie zal uit metingen moeten blijken dat de grenswaarden voor benzeen en PAKs niet langer worden overschreden en hiermee de overtredingen beëindigd zijn.

Belangenafweging

Voorts kan, gezien de ernst van de overtredingen, niet langer worden gewacht met handhaving. Wij beseffen dat u een zeker belang heeft bij deze overtredingen, maar wij zijn van mening dat hier het algemeen belang bij handhaving zwaarder weegt dan uw individuele belang. Met de overtredingen is het belang van de volksgezondheid in het geding. Dit belang maakt, gelet op artikel 1.1, lid 2, van de Wet milieubeheer, deel uit van het belang van de bescherming van het milieu. Het beschermen van het belang van de volksgezondheid moet zwaarder wegen. Met het opleggen van een last onder dwangsom ter voorkoming van herhaling van de overtredingen (het overschrijden van de emissiegrenswaarden voor benzeen en PAKs), wordt dit belang van de volksgezondheid beschermd.

Zienswijze en onze overwegingen (cursief)

Op grond van artikel 4:8 Algemene wet bestuursrecht (Awb) hebben wij u in de brief van 22 juli 2021 de gelegenheid geboden uw zienswijze hierover te geven. Er is op 1 september 2021 een schriftelijke zienswijze ontvangen van Pot Jonker Advocaten uit Haarlem op het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom. De zienswijze is binnen de gestelde termijn van 6 weken ingediend.

De zienswijze bevat diverse punten waarbij niet alle onderdelen ook daadwerkelijk motiveringen zijn die inhoudelijk ingaan op het voornemen last onder dwangsom. De punten die wel betrekking hebben op het voornemen worden hieronder behandeld. De nummering correspondeert met de nummering uit de zienswijze.

18.

De termijn van opstarten van de actieve koolinstallatie en het inregelen ervan zal pas in april 2022 volledig en juist zijn afgerond.

Vanuit het plan van aanpak wordt fase 2 beschreven, het bestellen en installeren van de nabehandelingsinstallatie. De ingebruikname van de nabehandelingsinstallatie is gepland in februari 2022. In de zienswijze wordt gesteld dat er ook nog een inregelperiode van de installatie noodzakelijk is. Dit is op zich logisch, maar er is niet duidelijk gemaakt hoe dit inregelen precies gebeurt en waarom daar nog twee maanden voor nodig zijn. Aan u is daarom verzocht dit onderdeel te verduidelijken. Uiteindelijk is op 4 november 2021 een aanvullende mail ontvangen met specifieke informatie over de inregelperiode. Hiernaar wordt korthedshalve verwezen.

Middels deze zienswijze verzoekt u de termijn waarop aan de norm voldaan moet worden op te schuiven van 24 december 2021 naar 1 mei 2022. De datum van 24 december is in het voornemen last onder dwangsom gerelateerd aan de maatregelen die u gaat treffen conform uw plan van aanpak.

Op basis van onderstaande motieven blijft de datum gehandhaafd op 24 december 2021.

- Het Activiteitenbesluit kent de mogelijkheid om tijdelijk een afwijkende emissiegrenswaarde [van 5 mg/Nm³] benzeen emissie toe te staan tot 01-01-2022. Dit is een harde datum. Met de handhaving van de datum 24 december 2021 wordt hieraan voldaan.*
- Reeds in december 2016 is aan het licht gekomen dat bij het recyclen van asfalt de emissiegrenswaarden voor benzeen overschreden kunnen worden. De asfaltcentrale heeft al jaren de gelegenheid gehad zich op de eisen van het Activiteitenbesluit voor te bereiden.*
- De wetgever heeft in het Activiteitenbesluit normen gesteld vanwege de volksgezondheid. Het belang van de volksgezondheid weegt zwaarder dan het individuele belang van de asfaltcentrale. Met het opleggen van de dwangsom wordt het belang van de volksgezondheid beschermd.*
- Maatschappelijk gezien is langer overschrijden van de emissienormen en de effecten hiervan op de leefomgeving onacceptabel.*
- Met het vastgestelde voornemen last onder dwangsom is breed uit gecommuniceerd dat de asfaltcentrale per 24 december 2021 moet voldoen.*

19, 20, 21, 22, 23, 24

Er wordt gesteld dat na afloop van de begunstigingstermijn, direct gemeten gaat worden en dat de eerste dwangsom dan meteen verbeurd wordt. Hierdoor pakt de dwangsom onevenredig uit. Daarnaast stelt u dat bij het niet voldoen eerst onderzocht en beoordeeld moet worden of er alles aan gedaan is om de emissie zoveel als mogelijk te beperken en moet – bij een bevestigend antwoord op die vraag - bezien worden of niet alsnog aanpassingen kunnen worden doorgevoerd en vervolgens of met een beroep op artikel 2.4 van het Activiteitenbesluit tot maatwerk zou kunnen worden gekomen. Daarbij moet in ieder geval ook rekening worden gehouden met de benodigde inregeltijd na in werking zetting van de actieve koolinstallatie. Dit vergt een aantal weken. Voor de onderbouwing hiervan wordt verwezen naar de leden 2,3,4,5,8 en 9 van artikel 2.4 van het Activiteitenbesluit. Vastgesteld kan worden dat het maximaal toelaatbaar risiconiveau (MTR) niet wordt overschreden.

Na afloop van de begunstigingstermijn zal een eerste moment van controle worden ingepland waarbij een emissiemeting zal gaan plaatsvinden om vast te stellen of aan de last wordt voldaan. Een emissiemeting zal in overleg met u plaatsvinden. De ervaring leert dat tussen het uitvoeren van de meting en het ontvangen van de meetresultaten zo'n 6 tot 8 weken zit. Een tweede meting vindt dus altijd pas meerdere weken na de eerste meting plaats. In de last onder dwangsom zal een termijn van 1 maand worden vastgelegd. Er zal dus minimaal 1 maand tussen twee metingen inzitten. Van een onmiddellijke verbeurte is hiermee geen sprake.

Met betrekking tot maatwerk; van deze optie kunt u altijd gebruik maken. Dat staat los van deze procedure. Een verzoek tot het toepassen van maatwerk kan te allen tijde gemotiveerd worden ingediend.

In het Activiteitenbesluit zijn emissiegrenswaarden gesteld voor verschillende soorten stoffen. Voor benzeen is deze emissiegrens 1 mg/Nm³. Lid 2 van artikel 2.4 geeft aan dat naast een emissiegrenswaarde er ook een minimalisatieverplichting is voor stoffen die als ZZS zijn aangemerkt. Dus als de emissie nog verder omlaag gebracht kan worden dan de emissiegrenswaarde van 1 mg/Nm³, dan moet een inrichtinghouder deze inspanning dus ook leveren. Elke 5 jaar dient een inrichtinghouder met een rapportage aan te tonen, in hoeverre verdergaande emissiereductie van ZZS nog mogelijk is.

In onderhavige situatie is inderdaad geen sprake van een overschrijding van het MTR op immissieniveau. Er wordt wel sinds 1 juli 2021 gemeten op leefniveau om in beeld te brengen wat de immissie is. Dit staat los van het gestelde in de last onder dwangsom, waarmee wordt beoogd te voorkomen dat de op grond van het Activiteitenbesluit geldende emissiegrenswaarden voor benzeen en PAKs bij het gebruiken van asfaltgranulaat voor de productie van asfalt worden overschreden.

25

Een op te leggen dwangsom moet niet gekoppeld zijn aan de enkele constatering van een overschrijding. Indien alles in het werk is gesteld om de emissies terug te dringen maar bij aanvang van de productie nog niet alles juist is geïnstalleerd en ingeregeld en er toch een overschrijding wordt geconstateerd, moet AsfaltNu in de gelegenheid worden gesteld om uit te zoeken hoe wel aan de grenswaarden kan worden voldaan, dan wel welke overschrijding gedurende enige tijd middels maatwerk toelaatbaar is.

AsfaltNu heeft in het voorliggende traject al gelegenheid gekregen om maatregelen te onderzoeken en te nemen. Daardoor is ook een plan van aanpak tot stand gekomen. Het eventueel aanvragen van maatwerk kan in principe te allen tijde en is niet voorbehouden aan deze fase in de handhaving.

27

Verzoek om de last onder dwangsom anders in te kleden zodat niet direct het maximum van € 200.000,- wordt verbeurd.

De dwangsom is zo geformuleerd dat per constatering een bedrag van € 20.000,- wordt verbeurd indien niet wordt voldaan aan de emissiegrenswaarde. Dit houdt in dat telkens eerst door middel van een constatering onzerzijds (meting) moet worden vastgelegd wat de daadwerkelijke emissie was. Hieraan wordt toegevoegd dat deze (constatering) meting hoogstens eenmaal per maand zal plaatsvinden. Het maximum van € 200.000,-- wordt aldus niet in één keer verbeurd.

29

Verzoek tot aanpassing van de last met enkele tussenstappen.

Zoals al eerder aangegeven is feitelijk al sprake van tussenstappen omdat telkens opnieuw zal moeten worden vastgesteld met een emissiemeting of wordt voldaan aan de betreffende emissiegrenswaarde. Door de tijd die nodig is voor analyse en rapportage van de meting is er sowieso sprake van een minimale periode van 1 maand tussen twee meetmomenten. In de last wordt dat verduidelijkt door de constatering (meting) of de last wordt overtreden eenmaal per maand te laten plaatsvinden.

Wat hebben wij besloten?

Gelet op artikel 125 van de Gemeentewet en artikel 5:32 van de Awb leggen wij u de last op om **met ingang van 24 december 2021** herhaling van de onderstaande overtredingen te voorkomen.

Overtreding 1 Artikel 2.5, lid 1 en 4 juncto tabel 2.5 van het Activiteitenbesluit.

Om herhaling van deze overtreding te voorkomen, moet u maatregelen treffen zodat de emissie die vrijkomt bij de productie van asfalt voldoet aan de emissiegrenswaarde van benzeen van 1 mg/Nm³. U heeft hiervoor een plan van aanpak opgesteld en overgelegd. Op het moment dat u weer gaat starten met het produceren van asfalt na 24 december 2021 zal met een emissiemeting worden vastgesteld of aan de norm van 1,0 mg/Nm³ wordt voldaan. U kunt er ook voor kiezen om de productie van asfalt waarbij emissie van benzeen boven de grenswaarde optreedt, te staken en gestaakt te houden.

Indien niet aan deze last wordt voldaan, bent u aan ons een dwangsom verschuldigd van **€ 20.000,- per maand dat geconstateerd wordt** dat u artikel 2.5, lid 1 en 4 in samenhang met tabel 2.5 van het Activiteitenbesluit niet naleeft, **met een maximum van € 100.000,-**.

Overtreding 2 Artikel 5.46, lid 1, sub a van het Activiteitenbesluit.

Om herhaling van deze overtreding te voorkomen, moet u maatregelen treffen zodat de emissie die vrijkomt bij de productie van asfalt voldoet aan de emissiegrenswaarde van PAK van 0,05 mg/Nm³. U heeft hiervoor een plan van aanpak opgesteld en overgelegd. Op het moment dat u weer gaat starten met het produceren van asfalt na 24 december 2021 zal met een emissiemeting worden vastgesteld of aan de norm van 0,05 mg/Nm³ wordt voldaan. U kunt er ook voor kiezen om de productie van asfalt waarbij emissie van PAKs boven de grenswaarde optreedt, te staken en gestaakt te houden.

Indien niet aan deze last wordt voldaan, bent u aan ons een dwangsom verschuldigd van **€ 20.000,- per maand dat geconstateerd wordt** dat u artikel 5.46, lid 1, sub a van het Activiteitenbesluit niet naleeft, **met een maximum van € 100.000,-**.

De last onder dwangsom geldt ook voor uw eventuele rechtsopvolgers (artikel 5.18 Wabo).

Hoogte dwangsom

De hoogte van de dwangsom is op basis van evenredigheid vastgesteld en wordt als redelijk beschouwd met het doel om deze overtredingen te beëindigen. Hierbij is artikel 5:32b van de Awb in acht genomen.

De hoogte van de dwangsombedragen staat in een zodanige verhouding tot de kosten die u moet maken voor het treffen van maatregelen conform uw plan van aanpak dat hiervan een financiële prikkel uitgaat. Bovendien brengt de zwaarte van het belang van de volksgezondheid dat met deze overtredingen in het geding is – het gaat om de zeer zorgwerkende stoffen benzeen en PAKs welke teveel worden geëmitteerd - met zich mee dat een hoge dwangsom moet worden opgelegd om hiermee te bewerkstelligen dat maatregelen worden getroffen om aan de emissiegrenswaarden te voldoen.

Wij wijzen u erop dat door betaling van de dwangsom de overtredingen niet worden opgeheven. U moet de opgelegde last dan nog steeds treffen. Als de maximale dwangsom is verbeurd, kunnen wij u een nieuwe (hogere) last onder dwangsom opleggen of bestuursdwang toepassen. Bij het toepassen van bestuursdwang zullen wij de overtredingen op uw kosten ongedaan maken. Wij gaan ervan uit dat het zo ver niet hoeft te komen.

Vanaf wanneer geldt dit besluit?

Dit besluit treedt in werking één dag na de verzending hiervan.

Bezwaar

Bent u het niet eens met dit besluit, dan kunt u bezwaar maken. Het maken van bezwaar doet u door het indienen van een bezwaarschrift bij het college van burgemeester en wethouders. U moet uw bezwaarschrift indienen binnen 6 weken nadat het besluit, waartegen u bezwaar maakt, is verzonden. U kunt uw bezwaarschrift per brief of digitaal indienen.

Per brief bezwaar maken

In uw bezwaarschrift moet u in ieder geval vermelden: uw naam en adres, de datum waarop u het bezwaarschrift schrijft, een omschrijving van de beslissing waartegen u bezwaar wilt maken, de reden waarom u bezwaar maakt en uw handtekening. U moet het bezwaarschrift dus ondertekenen. Nadat u het bezwaarschrift hebt ondertekend, stuurt u het op naar de gemeente. U moet uw bezwaarschrift richten aan: het College van burgemeester en wethouders van 's-Hertogenbosch, Postbus 12345, 5200 GZ 's-Hertogenbosch

Digitaal bezwaar maken

U kunt ook digitaal bezwaar maken, via een vastgesteld digitaal formulier, met gebruik van DigiD. Meer informatie hierover, alsmede het digitale bezwaarformulier, kunt u vinden op de website van onze gemeente: [Bezwaar maken - Gemeente 's-Hertogenbosch](#).

Let op: bezwaar maken via de mail is niet mogelijk!

Voorlopige voorziening rechter

Het indienen van een bezwaarschrift heeft geen schorsende werking. Dit betekent dat het genomen besluit waartegen u bezwaar maakt wel geldt. Het kan zijn dat de werking van dit besluit onherstelbare gevolgen voor u heeft. U kunt dan tijdens de bezwaarschriftprocedure de rechter vragen een 'voorlopige voorziening' te treffen. Zo'n voorlopige voorziening wordt vaak een schorsing genoemd. U kunt hiertoe zelf een verzoekschrift opstellen en deze vervolgens naar de rechtbank sturen. Dit verzoek moet u dan richten aan: de Voorzieningenrechter van de Rechtbank Oost-Brabant, sector Bestuursrecht, Postbus 90125, 5200 MA te 's-Hertogenbosch. Aan de procedure voor 'voorlopige voorziening' zijn kosten verbonden (griffierecht).

Nadere informatie over bezwaar (en beroep) tegen beslissingen van de overheid vindt u in het digitale informatieblad [Bezwaar en beroep tegen een beslissing van de overheid](#).

Verzending

Om er zeker van te zijn dat deze aanschrijving u bereikt, wordt deze zowel via aangetekende als per gewone post verzonden. Een afschrift van deze brief wordt verzonden aan:

- 1.
- 2.

**Heeft u nog vragen?**

Als u nog vragen heeft, kunt u contact opnemen met de afdeling VTH van de gemeente, bereikbaar onder het telefoonnummer 073-6155148. U kunt ook mailen naar asfaltcentrale@s-hertogenbosch.nl

Hoogachtend,

Namens burgemeester en wethouders van 's-Hertogenbosch,
hoofd afdeling VTH Omgevingswet,



Bijlagen: rapportage PAK-meting 17-09-2021
 rapportage benzeen-meting 17-09-2021