



Onderwerp

Handhavingsspoor Asfaltcentrale APN van Dura Vermeer

Opsteller

Dave Ploum

Behandeldatum

30 augustus 2022

Programma

Openbare Ruimte

Status

Embargo tot 1 september
2022 tot 12 uur

Portefeuillehouder

T. L.A. van Elferen

Advies

1. Gedeeltelijk gegrond te verklaren van de beslissing op bezwaar van APN van Dura Vermeer. Hiermee vervalt de last voor wat betreft het gebruik van gemodificeerde bitumen, deze te staken en gestaakt te houden en wordt de dwangsom gematigd tot een bedrag van € 10.000.
2. De brief aan bezwaarmaker over de beslissing van bezwaar vast te stellen.
3. De verbeurde dwangsom op € 1.442 en de proceskosten op € 1.082 vast te stellen.
4. Kennis te nemen van de vervolgactie om zelf te blijven meten naar Benzeen, PAK en geur bij de asfaltcentrale APN van Dura Vermeer.
5. Kennis te nemen van de brief van ODRN aan de directie van de asfaltcentrale APN van Dura Vermeer, waarin een definitief besluit wordt genomen over het opleggen van een meetverplichting naar Benzeen en PAK door het bedrijf zelf.

Aanleiding

We zijn vorig jaar gestart met vier trajecten om de asfaltcentrale APN van Dura Vermeer aan de Energieweg 28 binnen de normen te laten werken. Voor twee trajecten komen we nu in een nieuwe fase in: I) de handhaving van het in afwijking van de milieuvergunning gebruiken van gemodificeerde bitumen én het plaatsen van een schuimbitumenunit. II) het opleggen van extra meetverplichtingen voor PAK en benzeen door het bedrijf zelf.

I) Handhaving gebruik gemodificeerde bitumen en plaatsen schuimbitumenunit

Bij een controle in 2019 is vastgesteld dat sprake was van een penetrante, aan APN toe te schrijven stank. Dit is ook door APN onderkend. De omgevingsdienst ODRN had het vermoeden dat de toename aan geuroverlast te wijten was aan het gebruik van bepaalde gemodificeerde bitumen (er bestaan ongeveer 200 soorten gemodificeerde bitumen), in plaats van de traditionele penetratiebitumen.

Op 27 december 2021 is namens burgemeester en wethouders van Nijmegen aan APN een last onder dwangsom, van € 25.000 ineens, opgelegd om uiterlijk 31 maart 2022 het gebruik van gemodificeerde bitumen te staken en gestaakt te houden; dit geldt ook voor het gebruik van de daaraan gerelateerde voorziening zoals de schuimbitumenunit. Het gebruik van gemodificeerde bitumen en het plaatsen van een schuimbitumenunit is een wijziging in de bedrijfsvoering met gevolgen voor de omgeving en valt niet onder de definitie zoals opgenomen in de milieuvergunning van 2002. Daarmee is het een overtreding van artikel 2.1, lid 1 onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Ook is onduidelijk of het gebruik van gemodificeerde bitumen voldoet aan de geldende geurnorm.

Op 3 februari 2022 heeft APN pro forma bezwaar hierop aangetekend en op 30 maart 2022 heeft APN de gronden van het bezwaar aangevuld. APN is van mening dat het gebruik van gemodificeerde bitumen wel is vergund en dat het gebruik van een schuimbitumenunit niet vergunningplichtig is. Ook heeft het bedrijf gelijktijdig de voorzieningenrechter verzocht om een voorlopige voorziening te treffen.

De voorzieningenrechter heeft op 3 mei 2022 uitspraak gedaan. De voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland heeft het college in de voorlopige voorzieningsuitspraak van 3 mei 2022 twee vraagstukken (definitie van bitumen in de geldende milieuvergunning en de overschrijding van de huidige geurnorm) aangereikt om de stelling van APN, voor betreft het gebruik van gemodificeerde bitumen, in de bezwaarfase te weerleggen. Deze twee vraagstukken worden in dit collegevoorstel onder 1.1 beschreven. Het college dient, nu het bedrijf gehoord is, een beslissing op bezwaar te nemen. Dit is namelijk niet gemandateerd aan de ODRN.

II) Meetverplichting voor de asfaltcentrale APN van Dura Vermeer

De ODRN is op 24 december 2021 een procedure gestart om voor de emissie van PAK's en benzeen meetverplichtingen voor het bedrijf zelf op te leggen. Tussen 24 december 2021 en 4 februari 2022 heeft een ontwerp van de beschikking ter inzage gelegen en is een ieder in de gelegenheid gesteld om zienswijzen naar voren te brengen. Van deze gelegenheid is gebruik gemaakt door het bedrijf. De zienswijze is op 3 februari 2022 pro forma ingediend en op 4 maart 2022 inhoudelijk aangevuld. De ODRN kan nu onder mandaat een definitief besluit nemen en de extra meetverplichting opleggen. Dit besluit leggen wij ter kennisname voor aan het college.

Beoogde impact

Met deze beslissing op bezwaar geven wij zowel uitvoering aan de wettelijke heroverweging ingevolge artikel 7:11 Algemene wet bestuursrecht alsmede aan de uitspraak van de voorzieningenrechter van 3 mei 2022. Het blijven meten van benzeen, geur en PAK in de leefomgeving én het opleggen van maatwerkvoorschriften dragen bij aan een veilige en gezonde leefomgeving voor onze inwoners. Luchtkwaliteit is daarbij een belangrijk thema, zeker in Nijmegen-West.

Doelenboom

We willen een groene, gezonde en vitale omgeving zijn om in te wonen, te werken en te recreëren. Daarom beheersen, voorkomen en verminderen we luchtverontreiniging conform vastgestelde normen.

Argumenten

1.1 Gebruik gemodificeerde bitumen

- *De eerste vraag die de voorzieningenrechter stelt aan het college is of het gebruik van 'gemodificeerde bitumen' valt onder de definitie van de verleende vergunning uit 2002? Zo ja dan is geen sprake van strijdig handelen.*

Uit de in 2002 verleende milieuvergunning blijkt niet met zekerheid dat het gebruik van gemodificeerde bitumen niet is vergund. Gemodificeerde bitumen past tekstueel binnen de definitie van "bitumen" zoals deze in de milieuvergunning staat. Indien onduidelijk is wat er is vergund, komt dit voor risico van het bestuursorgaan. Zie ook de overwegingen van de Voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland in de hiervoor genoemde uitspraak van 3 mei 2022. Daarnaast is een last onder dwangsom een belastend besluit en dient het college hierbij aan te tonen dat er sprake is van strijdig handelen met de vergunningsvoorwaarden. Als hierover twijfel is dan mag dit niet voor risico van de vergunninghouder komen.

Kortom: er ontbreekt een voldoende juridisch steekhoudende onderbouwing dat het gebruik van gemodificeerde bitumen niet valt onder de definitie van 'bitumen' zoals vastgelegd in de verleende milieuvergunning uit 2002. Bij het actualiseren van de milieuvergunning passen we dit aan, zodat hier geen (juridische) onduidelijkheid over blijft bestaan.

- *De tweede vraag die de voorzieningenrechter stelt aan het college is of het nu duidelijk is of de immissiegrenswaarde op dit moment wordt overschreden door toepassing van iedere soort gemodificeerd bitumen.*

Met immissiegrenswaarde doelt de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland op het milieuvorschrift dat ter plaatse van geurgevoelige objecten in de zin van destijds vigerende richtlijn Nederlandse emissierichtlijn lucht (Ner 2006) het geurconcentratieniveau $5 \text{ oue}/\text{m}^3$ als 99,99 percentiel niet mag worden overschreden.

Om op dit punt te kunnen handhaven, moet het college aannemelijk maken dat de geurnorm wordt overschreden. Zoals eerder vermeld bestaan er momenteel ongeveer 200 soorten gemodificeerde bitumen. Het is ondoenlijk om voor elke soort gemodificeerde bitumen een geuronderzoek te verrichten. Nu niet kan worden aangetoond dat de geurnorm voor alle gemodificeerde bitumen wordt overschreden, kan niet worden gesteld dat het gebruik van alle gemodificeerde bitumen in strijd is met de milieuvergunning.

Hoewel het college niet gehouden is aan een voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter is deze overweging wel relevant. In essentie gaat het er in deze handavingszaak immers om of de immissiegrenswaarde (datgene wat je ruikt op een bepaalde afstand van de asfaltcentrale APN) wordt overschreden. Daar komt bij dat de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland in de voorlopige voorzieningsuitspraak van 3 mei 2022 APN eenmalig heeft verplicht om metingen te verrichten op 14 mei 2022 vanwege het gebruik van twee typen gemodificeerde bitumen op die dag. De uitkomst hiervan is dat voldaan werd aan de geurnorm. Ook een door de ODRN ingeschakelde meetpartij kwam tot dezelfde conclusie.

1.2 De schuimbitumenunit is in strijd met de milieuvergunning geplaatst.

De voorzieningenrechter overweegt in dit verband in zijn uitspraak van 3 mei 2022 het volgende:

(...) De voorzieningenrechter kan niet bepalen of het gebruik van de unit leidt tot een overschrijding van de geldende geurimmissiegrenswaarde in voorschrift 2.1 van de geldende omgevingsvergunning (dat als maatwerkvoorschrift geldt op basis van artikel 2.8a van het Activiteitenbesluit milieubeheer) of van andere voorschriften in de milieuvergunning van 2002. Ook al is het een best beschikbare techniek, hetgeen APN overigens ook niet heeft onderbouwd, dat wil nog niet zeggen dat daarmee aan alle voorschriften in de geldende omgevingsvergunning wordt voldaan. Dit had APN aannemelijk moeten maken en dat heeft zij ten onrechte niet gedaan. Zolang dat niet is gebeurd, houdt de voorzieningenrechter het gebruik van de schuimbitumen unit als een overtreding van artikel 2.1, eerste lid onder e, van de Wabo. (...)

Wij onderschrijven dit. Na deze uitspraak heeft de asfaltcentrale APN niets aangevoerd welke leidt tot andere inzichten.

1.3 Matiging dwangsom

Door het gedeeltelijk gegrond verklaren van het bezwaar vervalt de last voor zover deze toeziet om het gebruik van gemodificeerde bitumen te staken en gestaakt te houden. De opgelegde last onder dwangsom voor het plaatsen en het in gebruik hebben van de schuimbitumenunit laten wij in stand. De dwangsom wordt hierdoor gematigd tot een bedrag van € 10.000.

2.1 Brief aan bezwaarmaker

De beslissing op bezwaar moet bekend worden gemaakt aan bezwaarmaker. Het besluit is openbaar nadat bezwaarmaker is geïnformeerd (artikel 5.1, vierde lid, Wet open overheid).

3.1 Verbeuren dwangsom en toekennen proceskosten

Vanwege het niet tijdig beslissen is er een dwangsom verbeurd ter hoogte van € 1.442. Dit is het wettelijk voorgeschreven maximale bedrag. Het primaire besluit wordt voor een gedeelte herroepen. Dat betekent dat bezwaarmaker recht heeft op een vergoeding van de proceskosten van € 1.082. De hoogte van de vergoeding is wettelijk vastgelegd.

4.1 We blijven meten naar Benzeen, PAK en geur bij de asfaltcentrale APN van Dura Vermeer.

In de brief van 29 juli 2021 hebben wij het bedrijf ons voornemen kenbaar gemaakt voor het opleggen van een last onder dwangsom met een bedrag van € 10.000 per keer dat een overschrijding gemeten wordt van de emissie van PAK, met een maximum van € 50.000. Op basis van meetresultaten van 15 november 2021, 8 december 2021, 2 februari 2022 en 10 juni 2022 wordt geconcludeerd dat voldaan wordt aan de emissie-eis van PAK's. Hiermee is echter nog onvoldoende basis om er van uit te gaan dat sprake is van een bestendig resultaat en om die reden zullen wij emissiemetingen blijven uitvoeren in de tweede helft van 2022 op in ieder geval PAK's. De ingezette handhavingsprocedure zullen wij dan ook nog niet beëindigen. De uitstoot van benzeen voldeed bij de meting op 28 juni 2021 aan de norm en werd tijdens de metingen op 8 december 2021 en 2 februari 2022 niet meer aangetroffen. Toch blijven we in aansluiting op PAK ook meten naar de uitstoot van Benzeen.

Voor geur voldoet het bedrijf aan de huidige geurnormen uit de milieuvergunning. We blijven dit echter controleren. Daarnaast kan het beladen van de vrachtwagens (op maaiveld en vrij open situatie) van invloed zijn op de geur. We nemen dit mee door middel van metingen in ons geuronderzoek in de tweede helft van 2022 om te komen tot een actuele geurnormering.

5.1 De ODRN legt onder mandaat de asfaltcentrale APN van Dura Vermeer een meetverplichting op voor de stoffen benzeen en PAK.

De ODRN is op 21 december 2021 een procedure gestart om voor de emissie van PAK's en benzeen meetverplichtingen aan APN zelf op te leggen. Het bedrijf heeft hierop een zienswijze ingediend. De ODRN kan nu onder mandaat een definitief besluit nemen en de extra meetverplichting opleggen.

In de ontwerpbeschikking van 21 december 2021 is aangegeven dat er nog onvoldoende bekend is over Emissie Relevante Parameters (ERP's) categorie B bij het bedrijf. Er is daarom uitgegaan van een hogere meetfrequentie met 6 metingen per jaar. In de zienswijze geeft het bedrijf echter aan wel over voldoende informatie te beschikken over deze ERP's. Daarom is opgenomen dat na het goedkeuren van deze ERP's de meetfrequentie, in overeenstemming met tabel 2.8 van het Activiteitenbesluit, zal worden aangepast naar 2 metingen per jaar plus ERP's categorie B. Overeenkomstig artikel 2.8 lid 5 Ab dient het bedrijf aan te tonen met welke categorie B ERP's de emissies van PAK en benzeen kunnen worden gecontroleerd en binnen welke grenswaarden van deze ERP's wordt voldaan aan de emissie-eisen. Tot die tijd geldt een meetfrequentie van 6 metingen per jaar.

Na het definitieve besluit voor het opleggen van de meetverplichtingen door de ODRN staan voor de Asfaltcentrale APN van Dura Vermeer beroepsmogelijkheden open tegen dit besluit bij de Rechtbank.

Kanttekeningen

Wellicht dat de asfaltcentrale APN van Dura Vermeer een rechtsmiddel benut tegen deze beslissing op bezwaar. Dat vloeit voort uit de Algemene wet bestuursrecht.

Financiën

Dit voorstel heeft financiële gevolgen, zoals geschetst bij het verbeuren van de dwangsom en het toekennen van de proceskosten. Daarnaast kan de asfaltcentrale APN van Dura Vermeer de gemeente financieel aansprakelijk stellen omdat ze vanaf 31 maart 2022 het gebruik van gemodificeerde bitumen moesten staken.

Vervolg

Het besluit is openbaar nadat bezwaarmaker is geïnformeerd conform bijgaande brief (artikel 5.1, vierde lid, Wet open overheid). Omdat we de asfaltcentrale APN na de besluitvorming door het college als eerste op de hoogte stellen, hanteren we een embargo tot donderdag 1 september 2022. We zullen zoals gebruikelijk na de openbaarmaking de gemeenteraad en de wijkvertegenwoordigers (actief) informeren over de betreffende vervolgacties richting de asfaltcentrale.

We blijven Dura Vermeer aanspreken op het, binnen de uitstootnormen, produceren én het zelfs onder de uitstootnormen produceren via het vermijdings- en reductieonderzoek in het kader van de minimalisatieplicht Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS). Ook blijven we zelf meten naar de uitstoot van de ZZS-stoffen Benzeen en PAK. Het geuraspect is een belangrijk onderdeel bij het nieuw, op te stellen, geurbeleid en krijgt daar met de reeds uitgevoerde en nieuwe geurmetingen bij de asfaltcentrale een concrete plek.

De contacten met bewoners en het bedrijf zijn intensief en daar gaan we mee door. We moeten ons wel blijven realiseren dat dit een lang proces is waar we samen moeten blijven werken om het belangrijke doel van schonere lucht te bereiken. De reeds bestaande samenwerking met het ministerie, de provincie, de gemeente Beuningen en andere partners, zoals de GGD, is hierbij waardevol en blijft noodzakelijk bij dit landelijke vraagstuk van de uitstoot bij de productie van (gerecycled) asfalt.

Bijlagen

1. Beslissing op bezwaar APN LOD 18 8 22 (gemachtigde asfaltcentrale APN van Dura Vermeer)
2. Verslag hoorzitting APN 27062022
3. Concept maatwerkbesluit metingen APN