

Commissie voor de bezwaarschriften

Advies van de commissie voor de bezwaarschriften inzake het bezwaarschrift van 30 mei 2023 ingediend door Asphaltcentrale Twente B.V (verder: bezwaarde), gericht tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van 20 april 2023 tot het opleggen van een last onder dwangsom in verband met overtreding van art. 2.5 lid 1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

1. Ontvankelijkheid

Het voornoemde besluit is een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Ingevolge artikel 6:7 van de Awb bedraagt de termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift zes weken. In artikel 6:8, eerste lid, van de Awb is bepaald dat de termijn aanvangt met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze bekend is gemaakt. Artikel 6:9, eerste lid, van de Awb bepaalt dat een bezwaarschrift tijdig is ingediend indien het voor het einde van de termijn is ontvangen.

Het besluit is verzonden op: 20 april 2023
Het bezwaarschrift is ontvangen op: 1 juni 2023

Hieruit volgt dat het bezwaarschrift tijdig is ingediend. Voorts is bezwaarde aan te merken als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb. Aan de overige in artikel 6:5 van de Awb gestelde formele eisen wordt ook voldaan. Op grond hiervan is bezwaarde ontvankelijk in zijn bezwaren en komen de bezwaren voor een inhoudelijke beoordeling in aanmerking.

2. Bezwaren

Bezwaarde voert de volgende gronden van bezwaar aan.

Overtreding -formele aspecten II.

I Geen bevoegdheid ODT om handhavingsbesluiten te nemen

8. Via het 'Mandaatbesluit Omgevingsdienst Twente' d.d. 11 april 2022 (hierna: "Mandaatbesluit", Gemeenteblad 2022, nr. 161990) heeft uw College bepaalde bevoegdheden gemandateerd aan de (directeur van de) Omgevingsdienst Twente (hierna: "ODT"). Het Bestreden besluit is genomen en ondertekend namens uw College door ir. J.W. Strebus (directeur van de ODT).

9. Het is onduidelijk of het nemen van handhavingsmaatregelen, zoals het opleggen van een last onder dwangsom, wel binnen de reikwijdte van de gemandateerde bevoegdheden valt. In art. 4 lid 2 Mandaatbesluit worden immers besluiten tot het treffen van bestuursrechtelijke maatregelen uitgezonderd van mandaatverlening. Hoewel het begrip 'bestuursrechtelijke maatregelen' niet nader is omschreven in het Mandaatbesluit, vallen hier volgens normaal spraakgebruik ook handhavingsmaatregelen onder, zoals een last onder dwangsom.

10. Dit betekent dat het Bestreden besluit onbevoegd is genomen.

II. Geen bevoegdheid ODRA om metingen uit te voeren

11. Het Bestreden besluit is grotendeels gebaseerd op door de ODRA uitgevoerde emissiemetingen, zoals neergelegd in het rapport 'Emissiemetingen bij Asphaltcentrale Twente te Hengelo' d.d. 13 juni 2022 (hierna: "Emissiemetingenrapport"). ACT is van mening dat het onduidelijk is op basis waarvan de ODRA de bevoegdheid ontleent om namens uw College (in het kader van mogelijk handhavend optreden) emissiemetingen uit te voeren.

12. De ODRA heeft emissiemetingen in opdracht van de ODT uitgevoerd. Zoals hiervoor in paragraaf II.i is geconstateerd, heeft de ODT geen bevoegdheid om handhavingsbesluiten te nemen, laat staan om namens uw College de ODRA de opdracht te geven tot het uitvoeren van emissiemetingen.

13. Op p. 8 van het Emissiemetingenrapport staat weliswaar dat de metingen zijn uitgevoerd in de aanwezigheid van de toezichthouder van de ODT, maar uw College heeft de ODRA geen opdracht gegeven tot het uitvoeren van emissiemetingen (althans, dit volgt niet uit het Bestreden besluit). Onduidelijk is op basis waarvan de ODRA de bevoegdheid ontleent om namens uw College emissiemetingen uit te voeren.

14. Dit betekent dat de emissiemetingen onbevoegd zijn uitgevoerd en niet als (ondersteunend) bewijs kunnen dienen voor de vermeende overtreding.

II.iii Bewijs van de overtreding onvoldoende zorgvuldig tot stand gekomen.

15. Uit het Emissiemetingenrapport volgt niet dat er sprake is van een (of meer) overtreding(en) van het Am. De beoordeling of er sprake is van een overtreding van art. 2.5 Am heeft plaatsgevonden in het door de ODT opgestelde (en bij het Bestreden besluit gevoegde) rapport 'Toetsing emissies ACT, Havenstraat 1 Hengelo' d.d. 12 april 2023 (hierna: "Emissietoetsrapport").

16. In het Emissietoetsrapport wordt onderkend (onder 'Inleiding') dat in het Emissiemetingenrapport een toetsing aan art. 2.5 Am ontbreekt. Uit het Bestreden besluit volgt (op p. 3, voetnoot 6) dat de gemeten concentratie MVP1 stoffen is herleid uit de meetgegevens als opgenomen in bijlage 2 behorend bij het Emissiemetingenrapport. Dit wordt ook bevestigd in voetnoot 4 op p. 4 van het Emissietoetsrapport.

17. Door de ODRA is aldus niet zelf geconstateerd dat er sprake is van een overtreding. Dit is door de ODT afgeleid op basis van door de ODRA aangeleverde emissiegegevens. Uit het Emissietoetsrapport noch enig ander document volgt dat de ODRA heeft ingestemd met het gebruik van de emissiegegevens voor de beoordeling van de ODT of er sprake is van een overschrijding van de emissiegrenswaarde voor MVP1 stoffen.

18. In het Emissiemetingenrapport wordt immers het relevante art. 2.5 Am wel genoemd (in paragraaf 2.1) en kennelijk kan (volgens de ODT) op basis van bijlage 2 bij het Emissiemetingenrapport worden afgeleid dat er sprake is van een overtreding van art. 2.5 Am. Dit roept dan de vraag op waarom de ODRA niet tot diezelfde conclusie is gekomen. Het had - met het oog op zorgvuldige bewijsgeving - voor de hand gelegen om de ODRA in ieder geval om een nadere reactie te vragen.

19. Dit standpunt vindt steun in de disclaimer die is opgenomen aan de onderzijde van de pagina's van het Emissiemetingenrapport waarop staat: "Dit rapport mag uitsluitend in zijn geheel worden gereproduceerd". Het bevreemdt ACT dat dan door de ODR enkel aan de hand van bijlage 2 een beoordeling wordt uitgevoerd het bepaalde in art. 2.5 Am is overtreden.

20. Ook wordt desondanks niet toegelicht waarom deze emissiegegevens actueel, representatief en bruikbaar zijn voor een toetsing op de door de ODT uitgevoerde wijze. De door de ODT uitgevoerde beoordeling (van 12 april 2023) heeft immers plaatsvonden met inachtneming van gegevens en omstandigheden zoals die golden ten tijde van de metingen en het opstellen van het Emissiemetingenrapport (d.d. 13 juni 2022 respectievelijk d.d. 5 september 2022).

21. Dit betekent dat het bewijs voor de vermeende overtreding onzorgvuldig - en daarmee in strijd met het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel ex art. 3:2 Awb en 3:46 Awb - tot stand is gekomen.

22. Volledigheidshalve merkt ACT nog op dat in de kop van een aantal pagina's van het Emissiemetingenrapport de datum '05 september 2021' wordt vermeld (op p. 2 t/m 13), terwijl op de voorpagina de datum '05 september 2022' wordt vermeld. ACT gaat er vanuit dat de datum '05 september 2021' een kennelijke verschrijving is. II.iv Eén meting is geen meting

23. Op p. 3 van het Emissiemetingenrapport wordt opgemerkt dat de metingen op 13 juni 2022 zijn uitgevoerd tijdens representatieve bedrijfsomstandigheden, waarbij er naast traditionele bitumen (70-100) ook met ca. 60% gerecycled asfaltgranulaat partiële recycling (pr)-asfalt is geproduceerd. Dat de metingen zijn uitgevoerd tijdens representatieve bedrijfsomstandigheden, wordt herhaald in de conclusie op p. 13 van het Emissiemetingenrapport.

24. Het bewijs voor de overtreding wordt evenwel uitsluitend geleverd op basis van één uitgevoerde meting, terwijl de recent voor ACT vastgestelde maatwerkvoorschriften (d.d. 14 juni 2023) voorschrijven dat er twee keer per jaar metingen moeten worden uitgevoerd. Zoals in het Adviesdocument omgevingsdiensten voor vergunningverlening en controle op emissies van benzeen en PAK bij asfaltcentrales' (definitief, d.d. 28 juni 2022, hierna: "Adviesdocument", welk adviesdocument uw College en andere bevoegde gezagen kennelijk hanteren als vaste gedragslijn in dezen) wordt opgemerkt, is meten een momentopname of de installatie kan voldoen aan de gestelde emissiegrenswaarden.

25. In het Adviesdocument wordt aanbevolen om twee keer per jaar te meten (zie p. 14). Het bevreemdt ACT gelet op het vorenstaande, dat uw College enerzijds in het maatwerkvoorschriftenspoor ACT verplicht om twee keer per jaar te meten en dat u anderzijds in het handhavingsspoor meent dat een eenmalige meting voldoende bewijs oplevert voor een overtreding.

26. Dit betekent dat het bewijs voor de vermeende overtreding onzorgvuldig - en daarmee in strijd met het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel ex art. 3:2 Awb en 3:46 Awb - tot stand is gekomen. III. Overtreding - inhoudelijke aspecten

27. ACT heeft een deskundige (de heer Hoekstra, senior consultant luchtkwaliteit bij ingenieurs1en adviesbureau TAUW) ingeschakeld om het Emissiemetingenrapport en het Emissietoetsrapport (technisch) te beoordelen. Zijn bevindingen zijn als bijlage 1 gehecht aan dit bezwaarschrift.

28. De heer Hoekstra komt hierin primair tot de conclusie dat er geen grondslag bestaat voor het Bestreden besluit, nu ACT voldoet aan de eisen van art. 5.46 Am.

29. Subsidiar meent de heer Hoekstra (citaat); • "Er is een groot verschil in schadelijkheid van individuele PAK. De lichtere PAK (2-3 benzeenringen, zoals naftaleen) zijn veel minder schadelijk dan benzo(a)pyreen. In het kader van een risicobeoordeling voor effecten naar de omgeving is het maken van een onderscheid naar individuele PAK te rechtvaardigen. • PAK worden als stofgroep gekenmerkt als ZZS. Echter niet alle PAK worden individueel geïdentificeerd als ZZS volgens de ZZS lijst van het RIVM. Het gaat bijvoorbeeld om de volgende lichtere PAK: acenaftaan,

acenaftieen, naftaleen en fluoreen. Naftaleen staat ten onrechte op de ZZS lijst, omdat deze stof niet voldoet aan de criteria van art. 57 REACH. Zonder naftaleen voldoet ACT aan de emissiegrenswaarde voor PAK. • De systematiek van het AB is dat stofgebonden ZZS in klasse MVP1 vallen en de gas/dampvormige ZZS onder MVP2. Door RIVM worden verschillende PAK, zoals naftaleen, als vluchtig aangemerkt, terwijl deze niet in klasse MVP2 vallen. Dat is onjuist. De concentratie van vluchtige PAK bij ACT voldoet aan de emissiegrenswaarde van MVP2. • De vluchtigheid van stoffen is afhankelijk van de temperatuur en derhalve sterk afhankelijk van het type proces en de afweging voor toe te passen maatregelen. In de beoordeling zou hiermee rekening moeten worden gehouden. Bij ACT is sprake van een hogere afgastemperatuur waardoor PAK vooral gasvormig aanwezig zijn." Uit bovenstaande volgt dat er geen grondslag is voor het opleggen van een last onder dwangsom."

30. ACT kan zich met dit standpunt verenigen en meent onder verwijzing naar het memo van de heer Hoekstra dat er geen grondslag is voor het opleggen van het bestreden besluit. Het memo onderschrijft het standpunt van ACT zoals dat reeds was opgenomen in de namens haar ingediende zienswijze d.d. 15 maart 2023. Ter nadere toelichting hierop het volgende.

31. Art. 2.5 Am bevat de emissiegrenswaarden voor ZZS. ZZS zijn op grond van art. 1.1 lid 1 Am onder te verdelen in drie klassen, namelijk ESR (extreem risicovolle stoffen), MVP1 (minimalisatieverplichte vaste stoffen) en MVP2 (minimalisatieverplichte gas- of dampvormige stoffen). De concentratie MVP1-stoffen mag op grond van de bij art. 2.5 lid 4 behorende tabel ten hoogste 0,05 mg/Nm³ bedragen indien de massastroom naar de lucht groter is dan 0,15 gram per uur. Op grond van art. 2.5 lid 1 Am moet bij deze toetsing of de emissiegrenswaarden worden overschreden, de massastromen (emissievrachten in gram per uur) van alle emitterende stoffen in dezelfde klasse bij elkaar worden opgeteld (hierna kortweg aangeduid met de sommatiebepaling).

32. De bepalingen uit paragraaf 5.1.6 Am (artt. 5.45 t/m 5.48 Am) gelden specifiek voor installaties bestemd voor de productie van asfalt. In art. 5.46 lid 1 sub a Am is een specifieke emissiegrenswaarde voor PAK's opgenomen. In art. 1.1 lid 1 Am is aangegeven dat onder PAK's in het Am en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan de som van naftaleen, anthraceen, fluorantheen, benzo(g,h,i)peryleen, benzo(a)pyreen, benzo(b)fluorantheen, benzo(k)fluorantheen en indeno(1,2,3-cd)pyreen. Deze groep wordt in de praktijk kortweg aangeduid met PAK-8.

33. Omdat in art. 5.46 lid 1 sub a Am een afzonderlijke emissiegrenswaarde voor PAK's bij asfaltcentrales is opgenomen, geldt er geen aanvullend toetsingskader over de boeg van de in art. 2.5 Am opgenomen emissiegrenswaarden. Art. 5.46 vormt het exclusieve toetsingskader voor PAK's bij asfaltcentrales. Als de wetgever had gewild dat bij de emissiegrenswaarde van 0,05 mg/Nm³ niet aan PAK-8 maar aan PAK-14/16 moet worden getoetst, dan had zij de definitie van PAK's in art. 1.1 lid Am daarop moeten aanpassen. Dat is evenwel niet gebeurd. Een enkele passage uit een Nota van Toelichting kan hier niet aan afdoen (Stb. 2015, 337, p. 148). 34. Tot 5 november 2022 bepaalde art. 5.37 lid 1 van de Activiteitenregeling milieubeheer (hierna: "Arm") dat in ieder geval aan art. 5.46 lid 1 sub a Am wordt voldaan als aan de kwaliteitseisen voor asfalt en asfaltgranulaat volgens de beoordelingsrichtlijn BRL 9320 wordt voldaan. Deze bepaling is op voornoemde datum komen te vervallen, zie Sterf. 4 november 2022, nr. 25973. In de Nota van Toelichting bij deze wetwijziging wordt vermeld dat door het schrappen van de erkende maatregel de asfaltindustrie met de inwerkingtreding van de wijziging per direct moet voldoen aan de emissiegrenswaarde uit art. 5.46 lid 1 sub a Am. In situaties waarin sprake is van een overschrijding van de emissienorm, kunnen de bevoegde gezagen handhavend optreden, aldus de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: "Minister van I&W"). Het is derhalve evident dat de Minister van I&W ervanuit gaat dat de toepasselijke norm voor asfaltcentrales met het vervallen van de erkende maatregel, de norm uit art. 5.46 lid 1 sub a Am is. Wordt daaraan niet voldaan, dan kan handhavend worden opgetreden. De Minister van I&W onderschrijft aldus dat art. 5.46 lid 1 sub a Am het exclusieve toetsingskader vormt voor asfaltcentrales. Er wordt door de Minister van I&W met geen enkel woord gerept over de toepasselijkheid van de emissiegrenswaarde(n) voor ZZS zoals opgenomen in art. 2.5 Am voor de emissie van PAK's bij asfaltcentrales, naast of in plaats van de emissienorm uit art. 5.46 lid 1 sub a Am.

35. Deze interpretatie vindt ook steun in het Emissiemetingenrapport. Daarbij zijn gemeten de concentraties polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK), individuele koolwaterstoffen (o.a. benzeen) en formaldehyde. In het rapport legt de ODRA de concentraties individuele koolwaterstoffen (benzeen) en formaldehyde langs de lat van art. 2.5 lid 1 Am. Geconcludeerd wordt dat aan de daarin opgenomen emissiegrenswaarden wordt voldaan. Voor PAK toetst de ODRA daarentegen niet aan de emissiegrenswaarden uit art. 2.5 Am, maar uitsluitend aan die van art. 5.46 lid 1 sub a Am (zie paragraaf 2.1). De resultaten van de PAK-meting(en) zijn opgenomen in tabel 4.1 op pagina 9 van het rapport. Hoewel ook PAK-16 is gemeten, worden de gemeten waarden voor PAK-8 in tabel 5.2.1 getoetst aan de emissiegrenswaarde in art. 5.46 lid 1 sub a Awb. De ODRA concludeert dat de gemeten concentratie PAK voldoet aan de eis uit het Am.

36. Ook de ODRA gaat er derhalve vanuit dat uit het Am en de daarop gebaseerde regelingen volgt dat bij asfaltcentrales de concentraties PAK's getoetst moet worden aan de emissiegrenswaarde in

5.46 lid 1 sub a Am en dat daarbij (conform art. 1.1 Am) uitgegaan moet worden van de gemeten concentratie PAK-8 stoffen. ACT is overigens evenmin bekend met dossiers waarin door andere omgevingsdiensten wat betreft de emissie van PAK's bij asfaltproductie wel ook (gesommeerd) wordt getoetst aan de norm van art. 2.5 Am. Daarmee ontstaat binnen Nederland een ongelijk 'level playing field'. Dat komt bovenop het feit dat in het nabij gelegen Duitsland bij de productie van asfalt, waarbij recycling van oud asfalt aan de orde is, in het geheel geen toetsing van PAK's plaats hoeft te vinden.

37. Los van vorenstaande, wijst ACT erop dat in art. 2.3b lid 1 Am is vastgelegd dat onder een ZZS een stof wordt volstaan die voldoet aan een of meer criteria of voorwaarden, bedoeld in art. 57 van REACH. Een aantal van de tot PAK-8 en PAK-16 behorende PAK's beantwoordt niet aan die criteria en voorwaarden. Het gaat daarbij om naftaleen, fenantreen, antraceen en pyreen. Zie in dat kader onder meer het door RIVM opgestelde memo, 'Luchtnormen voor PAK's,' d.d. 20 januari 2022, p. 8-9 (te downloaden via <https://www.rivm.nl/sites/default/files/newsletters/101500-1820-156424.html>). ACT acht hier ook een verantwoordelijkheid voor de ODT weggelegd. Als er plotsklaps een zwaardere toetsingsnorm wordt aangelegd, zou in ieder geval nader moeten worden onderzocht of die toetsing inderdaad nodig is vanwege het daadwerkelijk ZZS-karakter van die stoffen. Dat is niet gebeurd.

38. Deze aspecten zijn ten onrechte niet in de bestreden besluitvorming betrokken. Als deze aspecten wel waren betrokken, dan zou de conclusie moeten luiden dat er geen sprake is van een overtreding en dat er geen grondslag is voor handhavend optreden.

IV. Belangenafweging

IV.i Inleiding

39. Voor zover uw College meent dat het vorenstaande geen doel treft, merkt ACT het volgende op.

40. ACT is in beginsel bereid om waar nodig maatregelen te nemen om te voldoen aan vigerende wet- en regelgeving. ACT meent evenwel dat de inzet van het formele handavingsinstrumentarium niet passend is als oplossing voor de problematiek waar asfaltcentrales in Nederland nu mee worden geconfronteerd. Zij licht dit als volgt toe.

IV.ii Plan van aanpak in Adviesdocument

41. In het Adviesdocument worden oplossingsrichtingen beschreven voor een overgangsfase en een eindfase. In de overgangsfase hebben asfaltcentrales een inspanningsverplichting om met gerichte acties de uitstoot van benzeen en PAK verder te reduceren. In de eindfase voldoen de asfaltcentrales aan de eisen voor BBT.

42. Uit het Adviesdocument blijkt (zie p. 12 en 13) - op basis van onderzoeken - dat het gebruik van een paralleltrommel (in dit geval volgens ACT een tegenstroomtrommel) een geschikte BBT-maatregel is voor asfaltcentrales. Volgens het Adviesdocument moet een paralleltrommel met een luchtvoorverhitter of een indirect gestookte paralleltrommel uiteindelijk bij alle asfaltcentrales toegepast worden, naast andere BBT. Tot het moment waarop de paralleltrommel aangepast of vervangen is, moeten emissie beperkende maatregelen worden getroffen (de 'overgangsmaatregelen').

43. Er worden in het Adviesdocument geen termijnen verbonden wanneer maatregelen in de 'overgangsfase' onderscheidenlijk de 'eindfase' moeten zijn getroffen en in werking zijn. Géén van de in het Adviesdocument opgenomen overgangs- of eindmaatregelen zijn bovendien 'bewezen maatregelen' (in die zin, dat is aangetoond dat daarmee ook daadwerkelijk aan de geldende emissiegrenswaarden kan worden voldaan). Niet voor niets wordt in het rapport 'Industrie en omwonenden' van de Onderzoeksraad voor Veiligheid op p. 116 opgemerkt: "Asfaltfabrieken zoals APN zijn geen Brzo-bedrijven en er bestaan geen Europees afgesproken emissierichtlijnen (Best Available Techniques (BAT)-documenten) voor."

44. De door uw College genoemde maatregelen om aan de last te voldoen, zijn strikt genomen volgens het Adviesdocument overgangsmaatregelen waarvoor een inspanningsverplichting geldt. Bij een dergelijke inspanningsverplichting is het behalen van een harde emissiegrenswaarde op een bepaald moment (zoals nu geschiedt via het Bestreden besluit) niet passend en niet in overeenstemming met het Adviesdocument.

45. Bovendien staat niet vast dat daarmee ook daadwerkelijk aan de last kan worden voldaan, terwijl ACT wel met (enorme) dwangsommen wordt geconfronteerd als blijkt dat met de te nemen maatregelen de emissiegrenswaarden niet worden gehaald. De vraag kan verder gesteld worden wat dan nog de toegevoegde waarde is van de in het Adviesdocument genoemde paralleltrommel als het gaat om het behalen van de emissiegrenswaarde (als volgens uw College de overgangsmaatregelen kennelijk al voldoende zijn).

46. ACT is zelf (mede vanwege de minimalisatieverplichting als bedoeld in art. 2.4 Am) bezig te onderzoeken of en zo ja welke emissie beperkende maatregelen getroffen kunnen worden. Dit onderzoek kost tijd. Investerings (ook een eventuele paralleltrommel) kosten veel geld en moeten (ook) bedrijfseconomisch te verantwoorden zijn.

47. ACT is overigens met uw College van mening dat het voldoen aan de emissiegrenswaarden van groot belang is voor het milieu en de omgeving. ACT kan evenwel de door u gemaakte belangenafweging niet rijmen met vorenstaande oplossingsrichtingen zoals die zijn opgenomen in het Adviesdocument. Een formeel-juridische handavingsaanpak is mede gelet op het plan van aanpak in het Adviesdocument op dit moment niet passend.

48. Voorts kan erop worden gewezen dat op p. 7 van het Adviesdocument (onder verwijzing naar landelijk onderzoek) wordt opgemerkt dat er bij overschrijding van emissie bij de schoorsteen qua benzeen op leefniveau sprake is van een verwaarloosbaar gezondheidsrisico (de achtergrondwaarde op leefniveau blijft ook met de extra bijdrage van de asfaltcentrale onder het streefniveau van 1 microgram/m³). Uit recente uitgevoerde metingen in de leefomgeving Den Bosch worden deze resultaten (kennelijk) nogmaals bevestigd.

49. ACT stelt zich op het standpunt dat in uw belangenafweging daarom (onder verwijzing naar het Adviesdocument) acht dient te worden geslagen op de belangen van ACT afgezet tegen concrete milieu- en volksgezondheidsrisico's erin resulterende dat u alsnog afziet van handhavend optreden. IV.iii Level playing field zoals neergelegd in beleid

50. Het hiervoor genoemde Adviesdocument heeft (mede) als doel een bijdrage te leveren aan het bewerkstelligen van een landelijke uniforme VTH-aanpak van asfaltcentrales. Zoals hierin wordt geconstateerd (zie p. 6), is het voor een level playing field gewenst dat er op uniforme wijze met de asfaltcentrales wordt omgegaan.

51. Het waarborgen van een level playing field is ook het uitgangspunt in de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht d.d. 12 oktober 2022 (hierna: "LSHO"), waar uw College zich blijkens het VTH-beleid Twente bij heeft aangesloten. Andere uitgangspunten van het LSHO zijn dat handhaving in het omgevingsrecht integraal is; de activiteiten van de betrokken overheidsorganisaties zijn onderling afgestemd en dat het tot handhaving bevoegde gezag transparant is over zijn afwegingen, beleid, prioriteiten, activiteiten en resultaten (zie p. 7 en 8 LSHO).

52. Uit een inventarisatie blijkt dat bevoegde gezagen verschillend omgaan met betrekking tot de door uw College bij ACT geconstateerde problematiek: "De ingezette acties zijn diverse van aard, zoals handhavingstrajecten, opleggen LOD's, eis tot opstellen PvA, eisen hermetingen. Ook zijn er voorbeelden waarbij een asfaltcentrale i.o.m. de omgevingsdienst werkt aan het aanpassen van het productieproces om zo de uitstoot te verminderen." (zie p. 11 van het Adviesdocument).

53. Uw College heeft besloten om het handhavingstraject juridisch te formaliseren door middel van het opleggen van het Bestreden besluit. Het is voor ACT onduidelijk waarom uw College ondanks voornoemde uitgangspunten daartoe heeft besloten, nu kennelijk andere bevoegde gezagen andere acties inzetten.

54. Met het door uw College ingezette handhavingstraject enerzijds en de door de andere bevoegde gezagen ingezette acties anderzijds ontstaat er immers geen level playing field voor asfaltcentrales. In strijd met de uitgangspunten en beginselen van integraliteit en transparantie uit de LSHO blijkt uit uw handhavend optreden bovendien niet dat uw activiteiten zijn afgestemd met andere overheidsinstanties die tot handhaving bevoegd zijn ten aanzien van asfaltcentrales in Nederland. Dit leidt tot oneerlijke concurrentie en gevolgen voor de bedrijfseconomische belangen van ACT. Het opstellen van een plan van aanpak om uitstoot te verminderen is immers juridisch gezien van een andere orde dan het binnen afzienbare tijd voldoen aan harde emissiegrenswaarden en hierop als resultaatsverplichting worden "afgerekend" middels hoge dwangsommen.

55. Verder dient duurzaam hergebruik van asfalt (vanuit de circulariteitsgedachte) een maatschappelijk belang. De productie van pr-asfalt is een voorwaarde die opdrachtgevers in het kader van opdrachtverlening/aanbesteding van werkzaamheden aan ACT meegeven. Het Bestreden besluit raakt daarom niet alleen het bedrijfseconomische belang van ACT, maar ook het maatschappelijke belang dat ACT met de productie van pr-asfalt dient.

56. Vanuit de beleidsmatige uitgangspunten van integraliteit en transparantie mag van overheden onderling worden verwacht dat taken en bevoegdheden op elkaar worden afgestemd. Het volgen van de aanpak in het Adviesdocument vormt hiervoor de basis. Hiermee kan ook worden voorkomen dat de productie van pr-asfalt in Twente bijvoorbeeld stil komt te liggen als gevolg van handhavend optreden door één bevoegd gezag, terwijl elders de productie van pr-asfalt onder dezelfde omstandigheden gecontinueerd mag worden. Of dat de ene asfaltcentrale op korte termijn wordt gedwongen tot forse investeringen, terwijl de andere asfaltcentrales langer de tijd hebben om te onderzoeken en maatregelen te nemen.

57. Uit het LSHO volgt dat: "De handhaver neemt hierbij in aanmerking dat handhavingsbeleid, waartoe naar vaste rechtspraak ook een handhavingsstrategie en/of interventieladder behoort, in de regel moet worden gevolgd en dat handelen in afwijking van het beleid zorgvuldig moet worden afgewogen en deugdelijk moet worden gemotiveerd." (zie p. 18)

58. Een dergelijke motivering heeft niet plaatsgevonden in het Bestreden besluit. Daarmee is het Bestreden besluit genomen in strijd met de LSHO, het VTH-beleid Twente en het Adviesdocument.

Deze documenten zijn niet (expliciet) betrokken in uw belangenafweging om tot het opleggen van het Bestreden besluit over te gaan. V. Evenredigheid

59. Uw College is van mening dat de voor ACT nadelige gevolgen van het Bestreden besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. U wijst er daarbij tevens op dat uw College hiermee handelt conform de landelijke handhavingsstrategie. Zoals opgemerkt in paragraaf IV.ii van dit bezwaarschrift, is dit volgens ACT evenwel niet het geval.

60. ACT stelt zich onder verwijzing naar de paragrafen IV.ii en IV.iii van dit bezwaarschrift op het standpunt dat het Bestreden besluit is genomen in strijd met het evenredigheidsbeginsel ex art. 3:4 lid 2 Awb. VI. Modaliteit van de verbeurte en hoogte van de dwangsom

61. Voor zover uw College meent dat het vorenstaande geen doel treft, merkt ACT het volgende op.

62. U hebt het verzoek van ACT zoals verwoord in haar zienswijze d.d. 15 maart 2023 om het bedrag van een eventueel op te leggen dwangsom van €100.000,- te matigen en om verbeurte 'ineens' uit de eventueel op te leggen dwangsom te halen, gehonoreerd. In het Bestreden besluit wordt nu uitgegaan van een dwangsom van €50.000,- euro per constatering (met een maximum van één per maand) en een maximumbedrag van €200.000,-.

63. Onduidelijk is evenwel voor ACT in hoeverre verbeurte 'per constatering' verschilt van verbeurte 'ineens'. Dit leidt tot rechtsonzekerheid voor ACT.

64. In de zienswijze d.d. 15 maart 2023 heeft ACT bovendien expliciet verzocht om de verbeurte van de dwangsom te koppelen aan meerdere metingen (waarbij tussentijds al dan niet aanvullende maatregelen getroffen kunnen worden). Dit is ook passend bij het niet-bewezen karakter van de te treffen maatregelen (in de overgangs- en eindsituatie) als beschreven in paragraaf IV.ii van dit bezwaarschrift.

65. Het lijkt er op dat uw College daaraan tegemoet heeft willen komen, maar door de wijze waarop de last nu is geformuleerd, wordt al na één enkele meting waarbij een overschrijding wordt geconstateerd, een dwangsom verbeurd. Deze wijze van formulering is niet in overeenstemming met het Adviesdocument en het bewerkstelligen van een level playing field. Het uitvoeren van metingen en indien nodig nemen van (extra) maatregelen is inherent aan het proces waar asfaltcentrales zich in bevinden om aan de relevante emissiegrenswaarden te (kunnen) voldoen.

66. Het is naar de mening van ACT onredelijk om aan een nieuwe norm te toetsen en vervolgens na één enkele meting waarbij een overschrijding wordt geconstateerd, een dwangsom te verbeuren. ACT dient in de gelegenheid te worden gesteld om maatregelen te treffen waarvan verwacht wordt dat die toereikend zijn om aan de nieuwe normstelling te voldoen, waarna aan de hand van metingen dient te worden beoordeeld of die inderdaad toereikend zijn. Mocht dat onverhoopt niet het geval zijn, dan zal ACT in de gelegenheid moeten worden gesteld om aanvullende maatregelen te treffen. Bovendien past verbeurte van een dwangsom na een geconstateerde overschrijding bij één enkele meting niet bij uw wens dat er periodiek bij ACT gemeten moet worden (in welk verband u maatwerkvoorschriften aan ACT hebt opgelegd).

67. Het zorgvuldigheidsbeginsel (ex art. 3:2 Awb) brengt met zich dat voornoemde aspecten expliciet in uw besluitvorming worden betrokken.

68. Verder ontbreekt een onderbouwing van het bedrag van €50.000,- per constatering, en een maximumbedrag van €200.000,-. Op grond van art. 5;32b lid 3 Awb moet de hoogte van de dwangsom in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom.

69. U motiveert niet waarom juist de gekozen hoogte van het bedrag een financiële prikkel is en waarom het gegeven dat er kostbare maatregelen moeten worden genomen om de emissies verder te reduceren en dat het geen verrassing is dat de emissies van ZZS verder moeten worden gereduceerd, een rol mag spelen bij de vaststelling van de hoogte van de bedragen.

70. Uit jurisprudentie volgt immers, dat als er bezwaar tegen de hoogte wordt gemaakt, er toch een zekere onderbouwing gegeven moet kunnen worden, al dan niet onder verwijzing naar beleidsregels. Een bestuursorgaan kan de hoogte van een dwangsom in een concreet geval niet louter vaststellen op grond van vooraf gemaakte algemene afwegingen, hij dient zich ervan te vergewissen of de hoogte van de op te leggen dwangsom in de concrete omstandigheden van dat geval niet disproportioneel is (zie CBB 27 oktober 2009, ECLI:NL:CBB:2009:BK1424, r.o. 5.8).

71. Het Bestreden besluit is om die reden in strijd genomen met het motiveringsbeginsel (art. 3:46 Awb) en het zorgvuldigheidsbeginsel (art. 3:2 Awb).

VII. Begunstigingstermijn

72. In het Bestreden besluit geeft u ACT een termijn van zes maanden (gerekend vanaf de datum van verzending van de brief, 20 april 2023) om de door u veronderstelde overtreding van art. 2.5 lid 1 Am te beëindigen en beëindigd te houden. Die termijn is niet gemotiveerd. U stelt enkel dat deze termijn 'redelijk' is. Maar ook zonder die motivering is volstrekt duidelijk dat die veel te kort is.

73. Om aan de lastgeving te voldoen zullen ingrijpende en kostbare wijzigingen in het bedrijfsproces doorgevoerd moeten worden. Het gaat om ondermeer technische aanpassingen aan

gebouwen (overkapping) en installaties (uitzeven fijn-fractie). Dat vereist een aanpassing in het vergunningenbestand. Een vergunningaanvraag daartoe is gereed en wordt op korte termijn bij uw College ingediend. Daarnaast is ACT (als opgemerkt in paragraaf IV.ii van dit bezwaarschrift) zelf bezig te onderzoeken of en zo ja welke emissiebeperkende maatregelen getroffen kunnen worden. Dit onderzoek kost tijd. Investerings (ook een eventuele paralleltrommel) kosten veel geld en moeten (ook) bedrijfseconomisch te verantwoorden zijn, terwijl op dit moment nog niet vaststaat met welke maatregelen met zekerheid aan de last voldaan kan worden. Het niet produceren van pr1asfalt is - anders dan uw College meent - gelet op de bedrijfsvoering van ACT geen optie, omdat de productie van pr-asfalt een voorwaarde is die opdrachtgevers in het kader van opdrachtverlening/aanbesteding van werkzaamheden aan ACT meegeven.

74. Omdat er met het onderzoek en de aanpassingen forse financiële investeringen zijn gemoeid, dient er tijd te zijn om het onderzoek uit te voeren, de vergunning(en) te verkrijgen en vervolgens om de aanpassingen door te voeren en (tussentijds) metingen te verrichten. Met dit alles is minimaal twee jaar gemoeid. Om dit proces niet onnodig onder druk te zetten, heeft ACT uw College gevraagd om in de tussentijd geen last onder dwangsom op te leggen. Als u desalniettemin het Bestreden besluit in bezwaar handhaaft, dan zal de begunstigingstermijn gelet op vorenstaande in de visie van ACT tenminste ook op die tweejaarstermijn moeten worden afgestemd.

75. Een langere begunstigingstermijn dan zes maanden is ook op zijn plaats gegeven de omstandigheid dat u tot voor kort enkel heeft getoetst aan de norm van art. 5.46 lid 1 sub a Am, uitgaande van PAK-8. Daarbij is geen overtreding geconstateerd. Van het een op het andere moment is de ODT bij de gesommeerde toetsing aan de emissiegrenswaarde uitgegaan van PAK-ACT dient in ieder geval ruim de tijd te worden gegund om adequaat op de gewijzigde toetsingsnorm te kunnen reageren. Een half jaar is ook in dat opzicht onredelijk kort. VIII.

Conclusie

76. Gelet op het vorenstaande verzoekt ACT u primair om het bezwaar gegrond te verklaren, het Bestreden besluit te herroepen en het verzoek tot handhaving af te wijzen dan wel toe te wijzen (voor zover dit impliceert dat alsnog het plan van aanpak in het Adviesdocument wordt gevolgd en het formele juridische handhavingstraject wordt beëindigd).

77. Subsidiair verzoekt ACT u om het bezwaar gegrond te verklaren, het Bestreden besluit (deels) te wijzigen en de modaliteit van de verbeurte en hoogte van de dwangsom en de begunstigingstermijn te wijzigen overeenkomstig hetgeen opgemerkt in de paragrafen VI en VII van dit bezwaarschrift. Er mag geen dwangsom worden verbeurd bij een eventuele geconstateerde overschrijding van de relevante emissiegrenswaarde na één enkele meting. De hoogte van de dwangsom moet naar beneden worden bijgesteld. Verder moet de begunstigingstermijn worden gesteld op minimaal twee jaar.

78. ACT verzoekt u tevens om een vergoeding van de proceskosten als bedoeld in art. 7:15 lid 2 Awb.

3. Behandeling van de bezwaren

Aanleiding en procedure

Het bedrijf van bezwaarde is gelegen aan de Havenstraat 2 in Hengelo. Op deze locatie wordt al jarenlang asfalt geproduceerd. Mede naar aanleiding van een door de derde-partij ingediend verzoek om handhavend optreden hebben er op 13 juni 2022 bij het bedrijf van bezwaarde emissiemetingen van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) plaatsgevonden. Uit een eerste beoordeling is gebleken dat het bedrijf van verzoekster voldeed aan artikel 5:46 van het Activiteitenbesluit milieubeheer (verder: Abm). Blijkens het bestreden besluit heeft het college op basis van nieuwe inzichten aanvullend beoordeeld of het bedrijf van bezwaarde ook voldeed aan afdeling 2.3 (specifiek aan artikel 2.5) van het Abm. Bij deze beoordeling bleek dat de emissiegrenswaarde voor ZZS die worden genoemd in artikel 2.5 Abm werd overschreden. Bij besluit van 20 april 2023 heeft het college aan bezwaarde een last onder dwangsom opgelegd voor het overtreden van artikel 2.5, eerste lid Abm. Bezwaarde dient deze overtreding te beëindigen en beëindigd te houden door binnen zes maanden na verzenddatum van dit besluit de concentratie van MVP1 stoffen in het afgas te reduceren tot maximaal 0,05 milligram per normaal kubieke meter (mg/Nm³) zodat wordt voldaan aan de emissie-grenswaarde. Indien niet wordt voldaan aan de opgelegde last verbeurt bezwaarde van rechtswege een dwangsom van € 50.000,- per constatering, met een maximum van één constatering per maand, met een maximum van € 200.000,-.

Bezwaarde heeft de rechtbank Overijssel gevraagd een voorlopige voorziening te treffen. Bij uitspraak van 21 november 2023 heeft de voorzieningenrechter het verzoek toegewezen en het besluit van 20 april 2023 geschorst tot zes weken na de te nemen beslissing op bezwaar.

Het bestreden besluit

Blijkens het bestreden besluit is het college op basis van de rapportage van Omgevingsdienst Regio Arnhem (verder: ODRA) 'emissiemetingen bij Asfaltcentrale Twente te Hengelo d.d. 13 juni 2022' van 5 september 2022 (zaaknummer ODRA22AV0142) van oordeel dat de grensmassaastroom voor MVP1 stoffen (0,15 g/uur) wordt overschreden. Dit houdt in dat er een emissiegrenswaarde geldt van 0,05 mg/Nm³ op grond van artikel 2.5 Abm. De gemeten MVP1 stoffen bestaan uit PAK-16. Veertien van deze stoffen zijn individueel als stofklasse MVP1 ingedeeld volgens bijlage 12a van de Activiteitenregeling milieubeheer (verder: Arm). Volgens de wetgever voldoen deze stoffen aan de criteria en voorwaarden van artikel 57 van de REACH-verordening. Het Activiteitenbesluit milieubeheer stelt in artikel 2.3b dat als voldaan wordt aan artikel 57 van de REACH-verordening er sprake is van een ZZS. De emissie van deze veertien stoffen moet daarom (gesommeerd) worden getoetst aan artikel 2.5, eerste lid Abm. Op basis van de gemeten concentraties en met in acht name van de meetnauwkeurigheid is sprake van een concentratie van 0,06 mg/Nm³ van MVP1 stoffen. Daarmee wordt de emissiegrenswaarde van 0,05 mg/Nm³ voor MVP1 stoffen overschreden. Zoals gezegd is het college daarom van oordeel dat sprake is van overtreding van artikel 2.5 Abm en heeft bezwaarde een last onder dwangsom opgelegd.

De commissie stelt vast dat uit het rapport van ODRA (pagina 18 van 50) blijkt dat (onder meer) de volgende stoffen zijn gemeten: acenafteen, acenaftyleen, antraceen, benzo(a)anthraceen, benzo(a)pyreen, benzo(b)fluorantheen, benzo[ghi]peryleen, benzo[k]fluorantheen, chryseen, dibenzo[a,h]anthraceen, fluorantheen, fluoreen, indeno[1,2,3-cd]pyreen, naftaleen, fenanthreen en pyreen. Uit de meetwaarden blijkt dat de individuele stof Naftaleen – één van de 16 PAK - veruit het grootste onderdeel is van de totale gemeten emissie van PAK (Polycyclische aromatische koolwaterstoffen).

Het geschil

Bezwaarde heeft een aantal formele bezwaren (die zien op de voorbereiding en motivering van het besluit) en materiele bezwaren (die zien op de vraag of sprake is van een overtreding van artikel 2.5 Abm) aangevoerd. De bezwaren in die tweede groep spitsen zich met name toe op de vraag of afdeling 2.3 Abm wel van toepassing is op de inrichting van bezwaarde en zo ja of het aanwijzen van Naftaleen als ZZS in bijlage 12a van de Activiteitenregeling milieubeheer (Arm) in strijd is met het Unierecht, meer specifiek *Verordening Nr. 1907/2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen* (verder: REACH-verordening). Daarbij wijst bezwaarde er op dat indien de stof Naftaleen buiten beschouwing wordt gelaten, er geen sprake is van overtreding van artikel 2.5 Abm. Dit standpunt is door het college niet weersproken. De commissie gaat er daarom van uit dat - indien Naftaleen in strijd met het Unierecht is aangewezen als ZZS, en dus onterecht zou zijn opgenomen in bijlage 12a Arm - geen sprake is van een overtreding van artikel 2.5 Ab. De commissie zal daarom deze bezwaargrond als eerste bespreken.

De beoordeling

Strijd met REACH-verordening?

In bezwaar en in de door bezwaarde gevraagde voorlopige voorziening heeft bezwaarde aangevoerd dat het college nader had dienen te onderzoeken of Naftaleen kan worden aangemerkt als een ZZS, gelet op artikel 57 van de REACH-verordening. De commissie overweegt hiertoe het volgende.

De commissie stelt vast dat artikel 1.1 Abm, tweede lid (onder meer) bepaalt dat in dat besluit en de daarop berustende bepalingen ten aanzien van emissies naar de lucht wordt verstaan onder [...] ZZS: stofcategorie van zeer zorgwekkende stoffen, onderverdeeld in de stofklassen ERS, MVP1 en MVP2.

Artikel 1.1, derde lid Abm bepaalt dat bij ministeriële regeling, in het belang van de bescherming van het milieu, regels kunnen worden gesteld over de aanwijzing van stoffen en de onderverdeling van stofklassen en stofcategorieën als bedoeld in het tweede lid.

Artikel 2.3b Abm, eerste lid bepaalt dat voor de toepassing van deze afdeling onder een zeer zorgwekkende stof wordt verstaan: een stof die voldoet aan een of meer van de criteria of voorwaarden, bedoeld in artikel 57 van EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen.

Artikel 57 REACH-verordening bepaalt dat de volgende stoffen volgens de procedure van artikel 58 in bijlage XIV kunnen worden opgenomen:

▼M3

- a. stoffen die voldoen aan de criteria voor indeling in de gevarenklasse kankerverwekkendheid van categorie 1A of 1B overeenkomstig afdeling 3.6, van bijlage I bij Verordening (EG) nr. 1272/2008;
- b. stoffen die voldoen aan de criteria voor indeling in de gevarenklasse mutageniteit in geslachtscellen van categorie 1A of 1B overeenkomstig afdeling 3.5, van bijlage I bij Verordening (EG) nr. 1272/2008;
- c. stoffen die voldoen aan de criteria voor indeling in de gevarenklasse voortplantingstoxiciteit categorie 1A of 1B, schadelijke effecten voor de seksuele functie, de vruchtbaarheid of de ontwikkeling, overeenkomstig afdeling 3.7, van bijlage I bij Verordening (EG) nr. 1272/2008;

▼C1

- d. stoffen die volgens de criteria van bijlage XIII persistent, bioaccumulerend en toxisch zijn;
- e. stoffen die volgens de criteria van bijlage XIII zeer persistent en zeer bioaccumulerend zijn;
- f. stoffen, zoals die welke hormoonontregelende eigenschappen hebben of die welke persistente, bioaccumulerende en toxische eigenschappen of zeer persistente en zeer bioaccumulerende eigenschappen hebben, die niet aan de criteria onder d) en e) voldoen, ten aanzien waarvan wetenschappelijke aanwijzingen worden gevonden voor waarschijnlijke ernstige gevolgen voor de gezondheid van de mens of voor het milieu die even zorgwekkend zijn als die van de stoffen die onder a) tot en met e) zijn vermeld en die per afzonderlijk geval volgens de procedure van artikel 59 worden vastgesteld.

Artikel 2.3b, tweede lid Abm bepaalt dat bij ministeriële regeling regels worden gesteld over zeer zorgwekkende stoffen.

Artikel 1.3c, eerste lid Arm bepaalt dat onverminderd artikel 1.3b een stof in ieder geval valt in de stofcategorie zeer zorgwekkende stoffen, bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van het besluit en tabel 2.5 van het besluit en in ieder geval een zeer zorgwekkende stof is als bedoeld in artikel 2.3b, tweede lid, van het besluit, indien deze stof voorkomt op: [...] e) bijlage I, II, III of IV van Verordening (EU) nr. 2019/1021 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende persistente organische verontreinigende stoffen (PbEU 2019, L 169).

Bijlage III onderdeel B van de *Verordening nr. 2019/1021 van 20 juni 2019 betreffende persistente organische verontreinigende stoffen* (verder: Pop-verordening) noemt Polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK) als categorie.

De commissie stelt vast dat uit het bovenstaande kan worden afgeleid dat de wetgever er voor heeft gekozen om via verschillende wegen een stof als ZZS aan te kunnen wijzen. Over de band van artikel 2.3b, eerste lid Abm in samenhang gelezen met artikel 57 REACH-verordening. Maar ook over de band van artikel 1.1, derde lid Abm in samenhang gelezen met artikel 2.3b, tweede lid Abm en artikel 1.3c, eerste lid Arm¹. De commissie is van oordeel dat deze systematiek niet in strijd is met het Unierecht, meer specifiek zoals door bezwaarde aangevoerd de REACH-verordening. Deze verordening regelt namelijk niet op welke wijze lidstaten stoffen aan (mogen) merken als ZZS. Uit artikel 1 van de REACH-verordening volgt dat het doel van deze verordening is een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu, inclusief de bevordering van alternatieve beoordelingsmethoden voor gevaren van stoffen, alsmede het vrije verkeer van stoffen op de interne markt te waarborgen en tegelijkertijd het concurrentievermogen en de innovatie te vergroten. In deze verordening worden bepalingen vastgesteld voor stoffen en M3 mengsels in de zin van artikel 3. Deze bepalingen zijn van toepassing op de vervaardiging, het in de handel brengen of het gebruik van die stoffen als zodanig of in M3 mengsels of voorwerpen, alsmede op het in de handel brengen van M3 mengsels. Deze verordening is gebaseerd op het beginsel dat fabrikanten, importeurs en downstreamgebruikers ervoor moeten zorgen dat zij stoffen vervaardigen, in de handel brengen of gebruiken die niet schadelijk zijn voor de gezondheid van de mens of voor het milieu. Zij is gebaseerd op het voorzorgsbeginsel. Hieruit blijkt naar het oordeel van de commissie niet dat uitputtend is bedoeld te regelen op welke wijze een lidstaat een stof aanmerkt als ZZS. Dat zou zich ook niet verhouden tot het doel van de

¹ De commissie wijst in dit verband naar RIVM Briefrapport 601357004/2011 L.R.M. de Poorter | E.A. Hogendoorn | R.J. Luit, Criteria voor Zeer Zorgwekkende Stoffen met name pag. 16 en verder.

Pop-verordening – op grond waarvan PAK, en dus ook Naftaleen, als ZZS is aangemerkt in bijlage 12a Arm. Uit artikel 1 van de Pop-verordening blijkt namelijk dat die verordening - in het bijzonder rekening houdend met het voorzorgbeginsel - tot doel heeft de gezondheid van de mens en het milieu te beschermen tegen POP's door de vervaardiging, het in de handel brengen en het gebruik van stoffen die vallen onder het Verdrag van Stockholm inzake persistente organische verontreinigende stoffen, hierna "het verdrag" genoemd, dan wel onder het Protocol van 1998 inzake persistente organische verontreinigende stoffen bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, hierna "het protocol" genoemd, te verbieden, zo spoedig mogelijk geleidelijk af te schaffen of te beperken, door de vrijkoming van dergelijke stoffen te minimaliseren met het oog op het zo spoedig mogelijk elimineren ervan waar mogelijk, en door bepalingen vast te stellen betreffende afval dat geheel of gedeeltelijk uit die stoffen bestaat of daarmee verontreinigd is.

Op grond van het vorenstaande is de commissie van oordeel dat het aanmerken van de stof Naftaleen als ZZS in bijlage 12a Arm niet in strijd is met het unierecht of andere hogere regels.

Stofklasse: MVP1 of MVP2?

Bezwaarde heeft verder – kort gezegd - aangevoerd dat voor zover de stof Naftaleen als ZZS is aan te merken, deze moet worden gecategoriseerd als stofklasse MVP2 en niet als MVP1. Indien uit wordt gegaan van stofklasse MVP2 geldt een hogere emissiegrenswaarde en is op basis van de door het college uitgevoerde meting geen sprake van een overtreding, aldus bezwaarde.

De commissie merkt hierover het volgende op. Uit het Activiteitenbesluit volgt niet op grond van welke specifieke redenen de wetgever Naftaleen heeft ingedeeld in de klasse MVP1. Feit is dat de emissiegrenswaarde voor PAK (waaronder Naftaleen) als genoemd in artikel 5.46 van het Abm gelijk is aan de grenswaarde voor ZZS-stoffen in de klasse MVP1 als opgenomen in artikel 2.5 van het Abm. Dit impliceert dat de wetgever doelbewust Naftaleen beschouwd als een ZZS in de klasse MVP1, danwel de emissie van die stof toetst aan de emissiegrenswaarde voor MVP1 stoffen ongeacht of deze stofvorming of gasvormig is. Voor de toetsing aan de norm wordt op grond van de regeling gekeken naar de stofgroep voor PAK. Naftaleen wordt daarbij niet afzonderlijk beoordeeld maar enkel als deel van de stofgroep PAK die als ZZS is geïdentificeerd. Op grond van de regeling geldt derhalve de door het college gehanteerde emissiegrenswaarde. De commissie ziet niet in waarom toetsing aan de geldende emissienorm voor de stofgroep als geheel voor bezwaarde dusdanig onevenredig zou zijn, dat de regeling om die reden buiten toepassing gelaten zou moeten worden².

Daarbij acht de commissie nog het volgende van belang. Uit een rapport van Tauw in opdracht van het RIVM leidt de commissie het volgende af³. Het gaat bij ZZS om een groot aantal verschillende stoffen. Ondanks dat de ZZS al in de stofcategorieën zitten met de strengste emissiegrenswaarde, is er in effecten op de omgeving tussen ZZS onderling, zoals bezwaarde aangeeft, een grote range. Voor de stoffen die onder de categorieën stof of VOS behoren is echter ook sprake van een brede variatie in schadelijkheid. Ook daar wordt de schadelijkheid niet apart meegewogen bij emissies naar de lucht. Daarnaast is er geen 'standaard' schaal om de schadelijkheid van een stof eenduidig uit te drukken. Het Maximaal toelaatbaar risiconiveau (MTR-waarde) is niet de enige maat (het MTR dekt ook niet alle schadelijke eigenschappen van een stof af. Persistentie en verspreiding naar andere milieucompartimenten wordt hierin bijvoorbeeld niet meegenomen). In veel situaties zal het ook gaan om een mix van ZZS (bv. verschillende PAK en/of meerdere ZZS-koolwaterstoffen in een VOS). Bij luchtemissies gaat het zelden over de emissie van een min of meer zuivere stof. Onderscheid maken in de schadelijkheid van mengsels van schadelijke stoffen wordt dan al snel complex. Het ZZS-beleid heeft voorts als doel dat alle ZZS worden geminimaliseerd⁴. De regelgeving maakt daarbij naar het oordeel van de commissie bewust geen onderscheid naar emissienorm voor de diverse stoffen binnen de groep polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK) als ZZS stofklasse. Een verdergaande differentiatie zou naar het oordeel van de commissie

² Uit de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) volgt dat de boordeling van verbindendheid van de ministeriele regeling materieel terughoudend dient te zijn als de beslissingsruimte voortvloeit uit de feitelijke of technische complexiteit van de materie, dan wel als bij het nemen van de beslissing politiek-bestuurlijke afwegingen kunnen worden of zijn gemaakt. Zie ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452, r.o 6.

³ B. Hoekstra, R. van der Auweraert en A. Brouwer, Kosteneffectiviteit maatregelen ZZS naar lucht

⁴ In dat verband acht de commissie van belang dat Naftaleen wordt Naftaleen beschouwt als mogelijk kankerverwekkend. Er is beperkt bewijs voor kankerverwekkende effecten. Uit dierstudies blijken aanwijzingen voor kankerverwekkende eigenschappen van naftaleen, deze conclusie kan echter nog niet uit humane studies worden getrokken.

wellicht kunnen, maar die keuze is aan de Rijkswetgever en vast staat dat het Activiteitenbesluit daarin nu niet voorziet. Die enkele omstandigheid is onvoldoende om de geldende norm buiten toepassing te laten. De commissie acht daarbij ten slotte nog van belang dat op grond van het bepaalde in de artikelen 4.3, lid 1, onder b, en 5.1, lid 2, onder b van de Omgevingswet en artikelen 1.1a, 2.1, 3.111, artikel 3.113, artikel 3.116 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) vanaf 1 januari 2024 bij asfaltcentrales voldaan moet worden aan het bepaalde in paragraaf 4.7 van het Bal. Voor de emissie in de lucht zijn de emissiegrenswaarden de waarden, bedoeld in tabel 4.127, gemeten in een eenmalige meting. In tabel 4.127 is de emissiegrenswaarde in mg/Nm³ voor polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK) 0,05. Dit is dezelfde emissienorm die thans geldt zonder dat daarbij verschil gemaakt wordt tussen mvp1 en mvp2 stoffen. De vraag of Naftaleen als een MVP1- of MVP2-stof moet worden aangemerkt, is per 1 januari 2024 dus niet meer relevant.

Artikel 2.5 Abm niet van toepassing

Namens bezwaarde is verder aangevoerd dat in artikel 5.46 lid 1 sub a lid 1 sub a Abm een afzonderlijke emissiegrenswaarde voor PAK's bij asfaltcentrales is opgenomen, zodat er geen aanvullend toetsingskader geldt over de boeg van de in artikel 2.5 Abm opgenomen emissiegrenswaarden.

De commissie deelt dit oordeel niet. Zoals het college heeft aangegeven staan in paragraaf 5.1.6 van het Abm (artikel 5.45 t/m 5.48) bepalingen die specifiek gelden voor de productie van asfalt. Artikel 2.5 Abm bevat de emissiegrenswaarden voor ZZS. Op grond van artikel 2,5, eerste lid Abm moeten bij de toetsing of de emissiegrenswaarde wordt overschreden, de emitterende stoffen die in dezelfde stofklasse horen bij elkaar worden opgeteld. De gemeten stoffen, PAK-8 en PAK-16 (exclusief de stoffen fluoreen en pyreen) zijn ingedeeld in de stofcategorie ZZS, stofklasse MVP1 en moeten bij elkaar worden opgeteld. Veertien van de stoffen van PAK-16 zijn in bijlage 12a en 12b Arm individueel als MVP1 stoffen aangewezen. In artikel 2.3a, derde lid Arm is aangegeven dat artikel 2.5, tweede, derde, vijfde en zevende lid niet van toepassing zijn op emissies van stoffen waarvoor in hoofdstuk 3, 4 of 5 Arm emissie-eisen aan de stoffen zijn gesteld. Zoals hiervoor is aangeven is voor de productie van asfalt met betrekking tot PAK8 emissiegrenswaarde opgenomen in artikel 5.46 Abm. Dit heeft als gevolg dat artikel 2.5, tweede, derde, vijfde en zevende lid Abm niet van toepassing zijn. Het eerste lid van artikel 2.5 is echter wel van toepassing, ondanks dat er emissiegrenswaarden voor PAK8 zijn opgenomen in artikel 5.46 Abm. In de nota van toelichting behorende bij artikel 2.3a Abm wordt dit nogmaals bevestigd. Uit hetgeen in artikel 2.3a, derde lid Abm is bepaald, volgt dat ook aan het bepaalde in artikel 2.5, eerste en vierde lid moet worden voldaan. De commissie vindt steun voor haar standpunt in de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 21 april 2023⁵.

Bevoegdheid

Bezwaarde stelt nog op het standpunt dat Omgevingsdienst Twente (verder: ODT) volgens artikel 4 lid 2 van het Mandaatbesluit niet bevoegd was om handhavend op te treden. In dit artikel staat namelijk dat besluiten tot het treffen van bestuursrechtelijke maatregelen worden uitgezonderd van mandaatverlening. Bezwaarde stelt dus dat dat de beslissing onbevoegd is genomen. Verder is bezwaarde van mening dat ODT ook niet bevoegd is om de emissiemetingen door Omgevingsdienst Regio Arnhem (verder: ODRA) uit te laten voeren.

In de uiteenzetting van het college staat dat in art. 4 van het Mandaatbesluit de gemandateerde bevoegdheden staan vermeld. Het treffen van bestuursrechtelijke maatregelen en daarmee ook het nemen van handhavingsbesluiten vallen niet onder de uitzonderingen van lid 2 van art. 4. Om deze reden is de ODT volgens het college dus wel bevoegd tot handhaving en ook bevoegd om de ODRA opdracht te geven voor de emissiemetingen. De commissie deelt deze opvatting en merkt daarbij op dat voor zover er al sprake zou zijn van een bevoegdheidsgebrek dat door de beslissing op bezwaar zal worden hersteld.

Zorgvuldigheid

Bezwaarde voert aan de overtreding niet door ODRA is geconstateerd, maar door ODT op basis van door ODRA aangeleverde emissiegegevens. Uit het emissietoetsrapport noch enig ander document volgt volgens bezwaarde dat ODRA heeft ingestemd met het gebruik van de emissiegegevens voor de beoordeling van ODT of er sprake is van een overschrijding van de emissiegrenswaarde voor MVP1 stoffen. De overtreding is herleid uit de gemeten concentratie MVP1 stoffen als opgenomen

⁵ Rechtbank Oost-Brabant van 21 april 2023, ECLI:NL:RBOBR:2023:1900.

in bijlage 2 behorend bij het emissiemetingenrapport. Bezwaarde vraagt zich af waarom ODRA niet tot dezelfde conclusie is gekomen. Volgens bezwaarde is het rapport niet "in zijn geheel gereproduceerd", maar is enkel op bijlage 2 afgegaan. Bezwaarde is van oordeel dat er in strijd is gehandeld met het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel van de artikelen 3.2 Awb en 3:46 Awb.

Het college heeft aangegeven dat ODRA die het onderzoek heeft uitgevoerd voldoende deskundig is. Zo is het team voor de inspectie van emissies naar de lucht van PAK en individuele koolwaterstoffen als inspectie-instelling geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie (RvA). Ook waren de luchtspecialist en toezichthouder van de ODT aanwezig tijdens het uitvoeren van de metingen. Het college is van mening dat het bewijs van de overtreding voldoende zorgvuldig tot stand is gekomen. Het college heeft toegelicht dat de ODRA niet de toetsing van artikel 2.5 Abm heeft uitgewerkt. Deze toetsing heeft de gemeente dus zelf gedaan. Dat is immers de taak van het college.

De commissie is van oordeel dat niet valt in te zien waarom het college op basis van het onderzoek uitgevoerd door ODRA niet zou mogen toetsen of de bij de meting aangetroffen hoeveelheden luchtverontreinigende stoffen zich verdragen met de normstelling als opgenomen in de geldende wet- en regelgeving. Het college is immers het bevoegd gezag. Evenmin valt in te zien dat de door ODRA opgestelde emissiegegevens niet geschikt zouden zijn voor de nader door het college uitgevoerde toets.

Eén meting

ACT stelt dat het bewijs voor de overtreding uitsluitend wordt geleverd op basis van een uitgevoerde meting, terwijl de recent voor ACT vastgestelde maatwerkvoorschriften voorschrijven dat er twee keer per jaar metingen moeten worden uitgevoerd.

Het college heeft opgemerkt dat in het adviesdocument is opgenomen dat wordt geadviseerd om twee keer per jaar te meten, maar dat dit niet met zich brengt dat één meting geen juist beeld geeft van de optredende emissies. De commissie deelt dit oordeel. De metingen zijn immers uitgevoerd door daartoe geaccrediteerde instanties, met in acht name van het gestelde in de geldende NEN normen met toepassing van meetonzekerheden en tijdens representatieve bedrijfsomstandigheden.

Belangenafweging

ACT stelt verder dat er in het adviesdocument⁶ oplossingsrichtingen worden beschreven voor een overgangsfase en een eindfase. Hierin staat dat asfaltcentrales in de overgangsfase een inspanningsverplichting hebben om met gerichte acties de uitstoot van benzeen en PAK verder te reduceren. Het gebruik van een paralleltrommel (in dit geval volgens ACT een tegenstroomtrommel) is volgens het adviesdocument een geschikte BBT-maatregel. In het adviesdocument is daarnaast geen termijn opgenomen en tevens zijn ook geen van de overgangsen eindmaatregelen 'bewezen' maatregelen. Bij een dergelijke inspanningsverplichting is het behalen van een harde emissiegrenswaarde op een bepaald moment (zoals nu geschiedt via het bestreden besluit) volgens bezwaarde niet passend en niet in overeenstemming met het adviesdocument. De vraag kan verder gesteld worden wat dan nog de toegevoegde waarde is van de in het adviesdocument genoemde paralleltrommel als het gaat om het behalen van de emissiegrenswaarde. ACT stelt zich op het standpunt dat in de belangenafweging daarom (onder verwijzing naar het adviesdocument) acht dient te worden geslagen op de belangen van ACT afgezet tegen concrete milieu- en volksgezondheidsrisico's erin resulterende dat alsnog wordt afgezien van handhavend optreden.

Daarnaast stelt ACT dat het level playing field niet goed is gewaarborgd. De Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (hierna: "LSHO") heeft volgens bezwaarde als uitgangspunt dat overheidsorganisaties hun handhavingsacties onderling afstemmen. Dit is volgens ACT niet gebeurd aangezien het college andere acties heeft genomen dan andere overheidsinstanties. In het LSHO staat dat er zorgvuldig moet worden afgewogen van het beleid en deugdelijk moet worden gemotiveerd. Een dergelijke motivering heeft niet plaatsgevonden en dus handelt het college volgens bezwaarde in strijd met de LSHO. Bezwaarde heeft in dit verband gewezen op een Kamerbrief van 17 juli 2023⁷ waarin wordt ingegaan.

Het college heeft zich naar het oordeel van de commissie terecht op het standpunt gesteld dat het in de onderhavige procedure niet relevant is of de betreffende maatregel in het kader van het

⁶ Adviesdocument omgevingsdiensten voor vergunningverlening en controle op emissies van benzeen en PAK bij asfaltcentrales

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 23 089, nr. 265

adviesdocument is aangemerkt als een inspanningsverplichting of niet. De commissie deelt het oordeel van het college dat een duidelijk verschil bestaat tussen het voldoen aan de emissiegrenswaarden uit het Abm (en de inspanningen die ACT daarvoor dient te verrichten) en de inspanningsverplichting die geldt in relatie tot de minimalisatieverplichting uit het Abm. Als eerste dient bezwaarde ten aanzien van haar emissies te voldoen aan de emissiegrenswaarden uit het Abm. Uit metingen blijkt dat bezwaarde niet voldoet aan de emissiegrenswaarde die is neergelegd in artikel 2.5 Abm. Daarnaast geldt de minimalisatieverplichting als bedoeld in artikel 2.4, tweede lid van het Abm. Deze verplichting houdt in dat, ook in de situatie dat er wordt voldaan aan de emissiegrenswaarden als bedoeld in artikel 2.5 Abm, bezwaarde doorlopend inspanningen moet verrichten om de emissies van schadelijke stoffen te voorkomen en als dat niet mogelijk tot een minimum te beperken. ACT heeft in het kader van de minimalisatieverplichting in haar VRP uitgewerkt welke inspanningen (maatregelen) men op korte en middellange termijn wil gaan verrichten om de emissies van schadelijke stoffen te beperken. Deze maatregelen en fasering zijn in lijn met de maatregelen en fasering als genoemd in het adviesdocument. Dit brengt echter niet met zich mee dat in relatie tot de overschrijding van de emissiegrenswaarde als benoemd in artikel 2.5 Abm door ACT nu geen inspanningen dienen te worden verricht om deze overschrijding ongedaan te maken (laat staan dat niet hoeft te worden voldaan aan de emissiegrenswaarde als opgenomen in artikel 2.5 van het Abm). In dat verband acht de commissie van belang dat in de door bezwaarde aangehaalde kamerbrief wordt aangegeven dat met betrekking tot benzeen en PAK's afaltcentrales moeten voldoen aan de emissienormen en dat het van belang is dat overschrijdingen bij asfaltcentrales zo snel mogelijk worden opgelost.

Mede gezien het vorenstaande kan naar het oordeel van de commissie ook het beroep op het gelijk speelveld bezwaarde niet baten. Het gaat in deze immers om overtreding van een norm waaraan alle asfaltcentrales moeten voldoen. Gelet op het algemeen belang dat is gediend met handhaving, zal in geval van overtreding het bestuursorgaan dat bevoegd is om handhavend op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren dit te doen.

Juist door bij een overtreding niet te handhaven zou het college bijdragen aan een ongelijk speelveld, omdat bezwaarde dan investering zou kunnen uitstellen die concurrenten wel moeten doen. In dit verband is van belang dat uit de eerder genoemde kamerbrief blijkt dat een aantal asfaltcentrales de winterstop 2022/2023 heeft benut om de productie—installatie te vervangen voor een nieuwe installatie waardoor naar alle waarschijnlijkheid kan worden voldaan aan de gestelde emissienormen voor benzeen en PAK's.

Modaliteiten dwangsom

In de zienswijze heeft het college het verzoek om het bedrag niet 'ineens' te verbeuren, gehonoreerd. ACT is het er niet mee eens dat de dwangsom nu per constatering en dus na een enkele meting wordt verbeurd. Deze wijze van formulering is niet in overeenstemming met het Adviesdocument. Bovendien past verbeurte van een dwangsom na een geconstateerde overschrijding bij één enkele meting volgens bezwaarde niet bij de wens van het college dat er periodiek bij ACT gemeten moet worden.

Het college is van oordeel dat de modaliteit van dwangsom past bij het type overtreding. Omdat het productieproces kan fluctueren wil het college verzekeren dat wordt voldaan aan de lastgeving, maar dat ook in de toekomst de overtreding beëindigd wordt gehouden. De commissie ziet met het college niet in dat de modaliteit van de dwangsom leidt tot rechtsonzekerheid.

Hoogte dwangsom

ACT vindt dat de hoogte van de dwangsom niet in redelijke verhouding staat van het geschonden belang en stellen daarnaast ook dat de hoogte niet gemotiveerd is.

Artikel 5:32b, derde lid, van de Awb bepaalt dat de hoogte van de dwangsom in redelijke verhouding moet staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de raad van State (ABRvS) heeft het opleggen van een last onder dwangsom ten doel de overtreder te bewegen tot naleving van de voor hem geldende regels⁸. Van de dwangsom moet een zodanige prikkel uitgaan, dat de opgelegde last wordt uitgevoerd zonder dat een dwangsom wordt verbeurd. Om dit doel te bereiken kan de hoogte van het bedrag worden afgestemd op het financiële voordeel dat een overtreder kan verwachten bij het niet naleven van deze regels.

⁸ Zie bijvoorbeeld de uitspraken van 30 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1570, 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4452 en 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:164.

Het college heeft in het bestreden besluit aangegeven dat de hoogte van de dwangsom in redelijke verhouding staat tot de zwaarte van het geschonden milieubelang. De hoogte van de dwangsom staat volgens de motivering van het college in een zodanige verhouding dat de kosten die bezwaarde moet maken voor het treffen van maatregelen conform het vermijdings- en reductieprogramma (versie definitief D02-R03 d.d. 27 maart 2023) dat hiervan een voldoende financiële prikkel uitgaat. De commissie kan zich vinden in deze motivering.

Begunstigingstermijn

ACT is het tevens niet eens met de termijn van 6 maanden om de overtreding te beëindigen. De termijn is niet gemotiveerd en volgens bezwaarde ook niet redelijk.

Volgens vaste jurisprudentie van de ABRvS⁹ geldt bij het bepalen van de lengte van de begunstigingstermijn als uitgangspunt dat deze termijn niet wezenlijk langer of korter mag worden gesteld dan noodzakelijk is om de overtreding te kunnen opheffen. De begunstigingstermijn dient ertoe de overtreder in de gelegenheid te stellen de last uit te voeren zonder dat dwangsommen worden verbeurd.

Het college is van oordeel dat het mogelijk is om binnen de gestelde termijn te voldoen aan de emissiegrenswaarde. Bezwaarde heeft volgens het college voldoende tijd gehad om emissie reducerende maatregelen te nemen of om met de productie van pr-asfalt te stoppen. Het college wijst er op dat door bezwaarde reeds op 1 maart 2022 het voornemen is uitgesproken om maatregelen te nemen. Tot op heden heeft bezwaarde echter geen omgevingsvergunning milieu aangevraagd voor deze of andere door te voeren wijzigingen. Verder zijn er gezien de door bezwaarde aangeleverde informatie op afzienbare termijn geen maatregelen getroffen die een verlenging van de begunstigingstermijn rechtvaardigen. De commissie kan zich in de motivering vinden.

De commissie wijst daarbij in navolging van het college op uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Limburg van 5 april 2022¹⁰. Het gaat hier om een vergelijkbare situatie als die van bezwaarde. Ook in die procedure is geconstateerd dat niet wordt voldaan aan de emissiegrenswaarden. Vervolgens is een begunstigingstermijn van twee maanden gesteld. De voorlopige voorzieningenrechter geeft aan dat zelfs een termijn van twee maanden niet onredelijk kort is. Zelfs als dat inhoudt dat moet worden gestopt met de productie van pr-asfalt.

4. Advies

De commissie adviseert het bezwaar ongegrond te verklaren en het bestreden besluit te handhaven.

Hengelo, dinsdag 12 december 2023,

[Redacted signature area]

⁹ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2643.

¹⁰ Rechtbank Limburg 5 april 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:2626.