



BESLUIT MAATWERKVOORSCHRIFTEN LUCHTMETINGEN

Inrichting : Asphalt Productie Nijmegen (A.P.N.) B.V.
Datum besluit : 6 september 2022
Onderwerp : Meetverplichtingen lucht
Gemeente / locatie : Gemeente Nijmegen / Energieweg 28 te Nijmegen
Zaaknummer : W.Z21.108213.01
Activiteit(en) : Milieu

BESLUIT MAATWERKVOORSCHRIFTEN LUCHTMETINGEN

Onderwerp

Aan Asphalt Produktie Nijmegen B.V. (hierna: A.P.N.) zijn verschillende omgevingsvergunningen milieu verleend. Op 2 juli 2002 (met uitspraak Raad van State d.d. 10 september 2003), 18 november 2005, 14 december 2006, 19 februari 2007 (met uitspraak raad van State 14 november 2007), 12 juni 2008 en 9 november 2016 zijn eerst door de provincie Gelderland en na het van kracht worden van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo) door de gemeente Nijmegen vergunningen verleend voor het produceren van asfalt. Het bedrijf is gelegen aan de Energieweg 28 te Nijmegen.

Op 1 januari 2016 zijn voor asfaltcentrales algemene voorschriften vastgesteld in paragraaf 5.1.6 "Installaties voor de productie van asfalt" van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Abm). De vergunningvoorschriften voor de emissie van polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's) en vluchtige organische koolwaterstoffen, waaronder benzeen, vallen daarmee sinds 1 januari 2019 (vanwege een overgangstermijn van 3 jaar) onder de algemene voorschriften van het Abm. Wij hebben besloten om voor de emissie van PAK's en benzeen meetverplichtingen vast te stellen.

Besluit

Wij besluiten, gezien de overwegingen die zijn opgenomen in deze beschikking en gelet op artikel 8.42, eerste lid van de Wet milieubeheer, alsmede artikel 2.7 tiende lid en 2.8, vierde lid van het Abm, om aan A.P.N. maatwerkvoorschriften te stellen zoals opgenomen in hoofdstuk "1 Maatwerkvoorschrift metingen" van dit besluit.

Wij besluiten afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing te verklaren op dit besluit.

Ondertekening en verzending

Het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Nijmegen,
namens deze:

R. Tophoven,
Hoofd Afdeling Vergunningverlening Omgevingsdienst Regio Nijmegen

Dit besluit is digitaal goedgekeurd en daarom niet ondertekend

Rechtsmiddelen

Wijzigingen ten opzichte van het ontwerpbesluit

Tegen het ontwerpbesluit zijn zienswijzen ingebracht. Ten opzichte van het ontwerpbesluit is het besluit gewijzigd. De voorschriften zijn aangepast en ook de considerans is aangepast.

Inwerking treden besluit

Dit besluit treedt in werking op de dag ná de dag, waarop de beroepstermijn is verstreken. Belanghebbenden kunnen binnen zes weken na de bekendmaking van het besluit een beroepschrift indienen. Alleen wanneer binnen deze termijn een verzoek om een voorlopige voorziening wordt gedaan, wordt de inwerkingtreding van het besluit opgeschort.

Publicatie

Dit besluit wordt bekendgemaakt door de gemeente Nijmegen op de landelijke website www.overheid.nl. Deze website kunt u het beste benaderen via <https://www.nijmegen.nl/diensten/vergunningen/bekendmakingen>.

Mogelijkheid van inzien

Het besluit en de bijbehorende stukken liggen gedurende een termijn van zes weken ter inzage. Wilt u de stukken inzien, bel dan 024 751 7700 of stuur met vermelding van het zaaknummer W.Z21.108213.01 een email naar wabo@odrn.nl.

De eerste dag van de ter inzage legging is 9 september 2022.

Beroep en mogelijkheid van voorlopige voorziening

Belanghebbenden kunnen een beroepschrift indienen bij de rechtbank Gelderland. Het beroepschrift moet worden ingediend binnen zes weken vanaf de dag na de dag waarop het besluit ter inzage is gelegd.

Het beroepschrift moet zijn ondertekend en bevat ten minste:

- a. de naam en het adres van de indiener;
- b. de dagtekening;
- c. een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar of beroep is gericht, waaronder het zaaknummer en datum van het besluit;
- d. de gronden van het beroep.

Wanneer een beroepschrift wordt ingediend kan tevens een verzoek om een voorlopige voorziening worden ingediend bij de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland.

Alleen wanneer binnen de beroepstermijn een verzoek om een voorlopige voorziening wordt gedaan, wordt de inwerkingtreding van het besluit opgeschort.

Voor individuele burgers (niet voor advocaten en ook niet voor gemachtigden namens een bedrijf of een organisatie) bestaat de mogelijkheid digitaal beroep of een verzoek om een voorlopige voorziening in te dienen. Voor het behandelen van een verzoek om een voorlopige voorziening moet griffierecht worden betaald aan de Rechtbank. Meer informatie kunt u vinden op www.rechtspraak.nl.

1. MAATWERKVOORSCHRIFT METINGEN

Voorschrift 1

De emissie van PAK's en benzeen in de centrale schoorsteen worden gecontroleerd met de volgende meetfrequentie:

Stof	Meetfrequentie
PAK's	Meting 6x per jaar
benzeen	Meting 6x per jaar

De metingen dienen zoveel mogelijk over het jaar verspreid te worden uitgevoerd.

Overeenkomstig artikel 2.8 lid 5 van het Activiteitenbesluit milieubeheer dient te worden aangetoond 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.

Het op grond van artikel 2.8 lid 7a van het Activiteitenbesluit milieubeheer opgestelde rapport terzake van ERP's moet binnen uiterlijk 3 maanden na het in werking treden van dit besluit ter goedkeuring bij bevoegd gezag worden ingediend. Totdat de ERP's zijn goedgekeurd, zal de meetverplichting van 6x per jaar blijven gelden.

Nadat de ERP's categorie B zijn goedgekeurd, moet de emissie van PAK's en benzeen in de centrale schoorsteen worden gecontroleerd met de volgende meetfrequentie:

Stof	Meetfrequentie
PAK's	Meting 2x per jaar
benzeen	Meting 2x per jaar

De metingen dienen zoveel mogelijk over het jaar verspreid te worden uitgevoerd.

Voor uitzonderlijke situaties (*) heeft het bedrijf de mogelijkheid het bevoegd gezag te verzoeken om af te wijken van de vereiste meetfrequentie.

() Bijvoorbeeld als het bedrijf kan aantonen dat er vanwege een beperkte asfaltvraag, onvoldoende asfalt geproduceerd wordt om, overeenkomstig de vereiste meetfrequentie en conform de vereisten voor metingen van het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling, de metingen te kunnen uitvoeren.*

Voorschrift 2

Een meting moet plaatsvinden bij het gebruik van 50% gerecycled asfaltgranulaat. Als er gedurende een half jaar geen 50% gerecycled asfaltgranulaat geproduceerd wordt kan, na

overleg met en toestemming van het bevoegd gezag, een meting bij een lager percentage gerecycled asfaltgranulaat worden uitgevoerd.

Voorschrift 3

Zo spoedig mogelijk maar uiterlijk binnen acht weken na het uitvoeren van de meting moet de rapportage hiervan ter goedkeuring worden overgelegd aan het bevoegd gezag. In bijzondere situaties (*) kan in overleg met het bevoegd gezag een langere termijn worden afgesproken. In de rapportage van de meetgegevens moet o.a. zijn vermeld:

- De resultaten van de emissiemeting inclusief de toetsing aan de emissiegrenswaarden voor PAK en benzeen;
- Op welke wijze aan de meetverplichtingen van het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Activiteitenregeling milieubeheer is voldaan;
- Productiecapaciteit per uur;
- Percentage gerecycled asfaltgranulaat;
- Of de fractie kleiner dan 5 mm van het gerecycled asfaltgranulaat wel of niet is afgezeefd;
- Behandelingstemperatuur voor het bitumen, granulaten en asfaltgranulaat;
- Vochtigheidsgraad van het toegepaste asfaltgranulaat;
- Soort en specificatie van de toegepaste bitumen.

() Bijvoorbeeld als het bedrijf kan aantonen dat er onvoldoende capaciteit beschikbaar is bij gecertificeerde onderzoeksbureaus.*

2. PROCEDURELE OVERWEGINGEN

2.1. Projectbeschrijving

Asfalt Productie Nijmegen (A.P.N.) B.V. heeft vergunning voor het in werking hebben van een asfaltcentrale op de locatie Energieweg 28 te Nijmegen.

2.2. Huidige vergunningsituatie

Voor de inrichting zijn eerder de onderstaande vergunningen en/of ontheffingen verleend dan wel meldingen geaccepteerd:

Soort	Vergunningdatum	Kenmerk	
Revisie (Wm) (*)	2 juli 2002 (met uitspraak Raad van State 10 sept 2003)	MW00.26304	Het produceren van asfalt, het breken en/of mengen van gww-afval, de opslag van wegebouwmaterieel en materialen
Milieuneutrale wijziging (melding art 8.19 Wm) (*)	18 november 2005	MPM5794	Overkapping asfalttransportbaan en vernieuwen asfaltvoorraadsilo's
Milieuneutrale wijziging (melding art 8.19 Wm) (*)	14 december 2006	MPM9341	Verhogen schoorsteen naar 30 meter
Wijzigingsvergunning (*)	19 februari 2007 (met uitspraak Raad van State 14 nov 2007)	MPM8916	Intrekken voorschrift 2.9 en toevoegen voorschrift 2.11
Milieuneutrale wijziging (melding art 8.19 Wm) (*)	12 juni 2008	MPM14501	Wijziging productieverhouding PR-asfalt/nieuw asfalt naar 70%/30%, vergroten productietijd en vergroten capaciteit puinbreker
Milieuneutrale wijziging	9 november 2016	W.Z16.103711.02	Tijdelijke vergunning tot 1 januari 2017 voor het vergroten van de productie PR-asfalt en het verkleinen van de productie van nieuw asfalt
Ambtshalve wijziging	21 februari 2022	W.Z21.102444.01	Ten behoeve van wijziging energievoorschriften

De hierboven genoemde vergunningen waar een * bij staat, zijn volgens de Invoeringswet Wabo gelijkgesteld aan een omgevingsvergunning.

2.3. Vergunningplicht

A.P.N. betreft een asfaltcentrale. De activiteiten van de inrichting zijn genoemd in categorie 11.1 sub f, 11.3 sub c onder 5, 11.4 sub g en 28.4 onder c, sub 1 bijlage I onderdeel C van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Op basis van categorie 11.4 sub g en categorie 28.4 onder c, sub 1 is er sprake van een vergunningplichtige activiteit.

2.4. Bevoegd gezag en vergunningplicht

Volgens het bepaalde in artikel 2.4, eerste lid van de Wabo is de gemeente Nijmegen het bevoegd gezag om te beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning en daarmee ook voor het stellen van maatwerkvoorschriften.

2.5. Procedure en zienswijze

Deze beschikking is voorbereid met de uitgebreide voorbereidingsprocedure als beschreven in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

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 advocatenkantoor BarentsKrans namens het bedrijf A.P.N. De zienswijze is op 3 februari 2022 pro forma ingediend en op 4 maart 2022 inhoudelijk aangevuld. De zienswijze kan als volgt worden samengevat:

Zienswijze 1: In het ontwerpbesluit is niet duidelijk aangegeven waarom het bedrijf op basis van bijlage I onderdeel C, categorie 28.4 onder c lid 1 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) vergunningplichtig is.

Reactie:

Volgens categorie 28.4 onder c lid 1 is er sprake van een vergunningplicht voor "het ontwateren, microbiologisch of anderszins biologisch of chemisch omzetten, agglomereren, degglomereren, mechanisch, fysisch of chemisch scheiden, mengen, verdichten of thermisch behandelen – anders dan verbranden – van van buiten de inrichting afkomstige huishoudelijke afvalstoffen of bedrijfsafvalstoffen met een capaciteit ten aanzien daarvan van 15.000.000 kg (oftewel 15.000 ton) per jaar of meer". Volgens de vigerende vergunning heeft het bedrijf de mogelijkheid voor de verwerking van 73.500 ton gerecycled asfalt per jaar. Daarbij wordt gerecycled asfalt gebroken, verwarmd en vervolgens gemengd met andere grondstoffen.

Zienswijze 2: In het ontwerpbesluit is niet gemotiveerd waarom artikel 2.31, eerste lid, onder b en tweede lid, onder b van de Wabo in dit geval de basis zijn voor het opleggen van maatwerkvoorschriften. Daarnaast is volgens de zienswijze het college niet bevoegd om maatwerkvoorschriften te stellen omdat A.P.N. al voldoet aan de gestelde eisen.

Reactie:

In artikel 2.31 eerste lid onder b en tweede lid, onder b van de Wabo is bepaald wanneer het bevoegd gezag de voorschriften van een omgevingsvergunning wijzigt of kan wijzigen. In dit geval is het beter te verwijzen naar artikel 8.42 eerste lid van de Wet milieubeheer welke de basis vormt voor maatwerkvoorschriften op basis van het Activiteitenbesluit. Het besluit is hierop aangepast. Overigens is de bevoegdheid om nadere eisen te stellen niet afhankelijk van het feit of aan de gestelde eisen wordt voldaan.

Zienswijze 3: In het ontwerpbesluit wordt niet aangegeven en gemotiveerd op grond van welke van de 5 redenen van artikel 2.7 lid 10 Abm het maatwerkvoorschrift voor PAK's en benzeen wordt gesteld.

Reactie:

In artikel 2.7 lid 10 Abm is bepaald dat het bevoegd gezag, in het belang van de bescherming van het milieu, maatwerkvoorschriften kan stellen met betrekking tot het controleren van emissies naar de lucht. Daarbij worden onder lid a tot en met d een aantal redenen genoemd. Onder lid c is bijvoorbeeld genoemd als "de grootte en de aard van de emissies daar toe aanleiding geven" en onder d als "de grootte van de emissies die kunnen optreden bij storing aan de emissiebeperkende techniek", daartoe aanleiding geven. Gezien de aangescherpte emissienormen, de eerder geconstateerde overschrijdingen van deze emissienormen door het bedrijf en het gegeven dat landelijk meerdere asfaltcentrales moeite hebben om aan de nieuwe emissienormen te voldoen vormt voor ons mede aanleiding voor dit besluit.

Zienswijze 4: In het ontwerpbesluit wordt onvoldoende gemotiveerd waarom artikel 2.8 lid 4 Abm in dit geval van toepassing is.

Reactie:

In artikel 2.8 lid 4 Abm is bepaald dat het bevoegd gezag, indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet, bij maatwerkvoorschrift kan afwijken

van de in tabel 2.8 van het Abm opgenomen controlevormen. Omdat het belang van het voorkomen van ZZS-emissies in dit geval voldoende duidelijk is, is tevens duidelijk dat het belang van de bescherming van het milieu zich niet verzet tegen het opleggen van een strenger controleregime als bepaald in tabel 2.8 van het Abm.

Zienswijze 5: Voor de meetverplichting voor PAK's is geen wettelijke grondslag omdat door het bedrijf wordt voldaan aan de erkende maatregel van art 5.37 van de Activiteitenregeling milieubeheer (Arm).

Reactie: In artikel 5.37 lid 1 Arm is bepaald dat aan de in art 5.46, eerste lid, onder a Abm bepaalde emissiegrenswaarde voor PAK wordt voldaan, als aan de kwaliteitseisen voor asfalt en asfaltgranulaat volgens de BRL 9320 wordt voldaan. Dit besluit is gebaseerd op artikel 2.7 lid 10 en artikel 2.8 lid 4 Abm. In deze artikelen is er geen uitsluitingsgrond aangegeven voor een meetverplichting als wordt voldaan aan een erkende maatregel. Zoals in het ontwerpbesluit is aangegeven blijkt uit metingen en de brief van de staatssecretaris dat de erkende maatregel van art 5.37 lid 1 Arm geen garantie geeft dat aan de emissienorm wordt voldaan. Door de staatssecretaris is al aangekondigd dat met ingang van 1 januari 2023 deze bepaling zal worden ingetrokken. Vanwege het feit dat daarmee inmiddels bekend is dat de regeling uit het Arm op onjuiste gronden geen controlemeting bevatte en deze op basis van ZZS wel noodzakelijk is, is dit besluit genomen. Ook door A.P.N. zelf zijn metingen uitgevoerd naar de emissies van PAK, waaruit kan worden afgeleid dat ook bij haar twijfels zijn over de doelmatigheid van de erkende maatregel.

Zienswijze 6: Uit verschillende metingen blijkt inmiddels dat aan de emissiegrenswaarde voor PAK wordt voldaan. Er zou daarom geen aanleiding meer zijn om te veronderstellen dat met de erkende maatregel van art 5.37 Arm niet aan de emissiegrenswaarde voor PAK wordt voldaan.

Reactie:

Het klopt dat bij de emissiemetingen van 8 december 2021 en 2 februari 2022 er geen overschrijding van de emissiegrenswaarden is geconstateerd. Daarbij is het zo dat sinds de eerste PAK-meting van juni 2021 er door A.P.N. diverse maatregelen genomen zijn. Gezien echter de geconstateerde overschrijding bij de eerder uitgevoerde emissiemeting van 28 juni 2021 en de afstand van het bedrijf ten opzichte van woonbebouwing is er voldoende aanleiding voor het opleggen van een meetverplichting. Hiermee wordt ook gewaarborgd dat de aanvullende maatregelen in stand gehouden worden.

Zienswijze 7: Op grond van artikel 2.8, lid 1 Abm is limitatief voorgeschreven op welke wijze de meting van benzeen dient plaats te vinden. Om deze reden bestaat geen ruimte om met toepassing van artikel 2.1, lid 4 Abm een meetvoorschrift op te leggen als maatwerkvoorschrift.

Reactie:

Artikel 2.1 lid 4 Abm geeft de mogelijkheid een maatwerkvoorschrift op te leggen op basis van de zorgplichtbepaling in artikel 2.1 lid 1 Abm. Echter dit artikel ligt niet ten grondslag aan dit maatwerkbesluit. Het besluit is gebaseerd op artikel 2.7 tiende lid en artikel 2.8, vierde lid Abm. Daarom is deze zienswijze ongegrond.

Zienswijze 8: In het ontwerpbesluit is controleregime 4 vertaald naar 6x meten per jaar. In het ontwerpbesluit is onvoldoende onderbouwd waarom is afgeweken van de controlevorm 2x meten per jaar plus emissierelevante parameters (ERP's) categorie B.

Reactie:

Zowel benzeen en PAK's zijn aangemerkt als ZZS. Overeenkomstig de handleiding ZZS is voor deze stoffen gekozen voor controleregime 4 waarbij inderdaad extra metingen zijn opgelegd vanwege het ontbreken van ERP's. Nu A.P.N. in haar zienswijze heeft aangegeven wel te beschikken over ERP's categorie B is in maatwerkvoorschrift 1 opgenomen dat na het

goedkeuren van deze ERP's categorie B de controlefrequentie zal worden verlaagd naar twee keer per jaar.

Zienswijze 9: Ten aanzien van maatwerkvoorschrift 1 wordt in de zienswijze opgemerkt dat het praktisch onmogelijk is om 6x per jaar te meten omdat, vanwege de wisselende asfaltvraag, niet altijd voldoende asfalt wordt geproduceerd om zes keer per jaar de emissie van PAK's en benzeen te kunnen meten.

Reactie:

Voor een emissiemeting voor PAK en benzeen is ongeveer 800 ton productie noodzakelijk (ruim ingeschat) met een voldoende percentage gerecycled asfaltgranulaat (50%). Uit gegevens van handhaving over de afgelopen periode blijkt dat in de praktijk er voldoende mogelijkheid is om 6x per jaar te meten. Voor uitzonderlijke situaties heeft het bedrijf de mogelijkheid het bevoegd gezag te verzoeken om af te wijken van de vereiste meetfrequentie.

In het ontwerpbesluit is aangegeven dat er nog onvoldoende bekend is over ERP's categorie B bij het bedrijf. Er is daarom uitgegaan van een hogere meetfrequentie. In de zienswijze geeft A.P.N. echter aan wel over voldoende informatie te beschikken over ERP's en in het bijzonder categorie B ERP's. In maatwerkvoorschrift 1 is daarom opgenomen dat na het goedkeuren van deze ERP's de meetfrequentie, in overeenstemming met tabel 2.8 van het Activiteitenbesluit, zal worden aangepast naar twee metingen per jaar plus ERP's categorie B. Overeenkomstig artikel 2.8 lid 5 Abm 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.

Zienswijze 10: In het maatwerkvoorschrift 2 is opgenomen dat een meting moet plaatsvinden bij het gebruik van 50% gerecycled asfaltgranulaat. Maar het percentage van gerecycled asfaltgranulaat dat wordt gebruikt, is afhankelijk van de marktvrage. Daardoor kan het voorkomen dat gedurende een heel jaar bij de productie van asfalt op basis van de marktvrage slechts van 40% gerecycled asfaltgranulaat wordt gebruik in plaats van 50%.

Reactie:

Naar aanleiding van deze zienswijze wordt reden gezien om maatwerkvoorschrift 2 aan te passen, zodanig dat als er gedurende een half jaar geen 50% gerecycled asfaltgranulaat geproduceerd wordt, in overleg met het bevoegd gezag een meting bij een lager percentage gerecycled asfaltgranulaat kan worden uitgevoerd.

Zienswijze 11: Volgens maatwerkvoorschrift 3 moet zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen zes weken na het uitvoeren van de meting, de rapportage hiervan ter goedkeuring worden overgelegd aan het bevoegd gezag. Volgens de zienswijze is deze termijn van 6 weken niet realistisch.

Reactie:

Uit navraag bij luchtspecialisten blijkt dat een termijn van 8 weken als goed haalbaar wordt beschouwd. Voor bijzondere situaties, zoals een landelijk tekort aan capaciteit bij gecertificeerde onderzoeksbureaus, is in het voorschrift opgenomen dat in overleg met het bevoegd gezag een langere termijn kan worden afgesproken. Het voorschrift is hierop aangepast.

Zienswijze 12: In maatwerkvoorschrift 3 staat dat in de rapportage de toetsing aan de geldende emissiegrenswaarde dient te worden opgenomen. Daarnaast moet worden opgenomen op welke wijze aan de meetverplichtingen van het Abm en Arm is voldaan. Volgens de zienswijze gelden voor PAK's echter geen juridisch afdwingbare emissiegrenswaarden en kan daarom hieraan niet worden voldaan.

Reactie:

Door A.P.N. zal hier bedoeld worden dat door het voldoen aan de erkende maatregel van artikel 5.37 Arm er geen afdwingbare emissiegrenswaarde voor PAK is. Zoals al eerder vermeld blijkt uit onderzoek en de brief van de staatssecretaris dat het voldoen aan de erkende maatregel onvoldoende garantie geeft dat aan de emissiegrenswaarde wordt voldaan. Er dient daarom getoetst te worden aan de emissiegrenswaarde van art 5.46 lid 1 onder a Abm voor PAK en de meetverplichtingen van afdeling 2.3 Abm. In het maatwerkvoorschrift is dit duidelijker aangegeven.

2.6. Aankondiging voornemen

In de brief van 17 november 2021 (kenmerk OD20 / W.Z21.108723.01 / D211274535) is het opleggen van een maatwerkvoorschrift ten aanzien van het doen van metingen naar PAK en benzeen reeds aangekondigd.

Hierop heeft A.P.N. per brief van 6 december 2021 een reactie gegeven. Ten aanzien van opleggen van een meetverplichting voor PAK wordt door het bedrijf gewezen op de erkende maatregel van artikel 5.37 van de Activiteitenregeling (Arm). Daarmee bestaat er volgens het bedrijf geen grondslag voor het opleggen van een meetverplichting voor PAK's.

Ook bestaat er volgens A.P.N. geen wettelijke grondslag voor een meetverplichting voor benzeen. Dit omdat op grond van artikel 2.8, eerste lid, van het Abm naar het oordeel van het bedrijf limitatief is voorgeschreven op welke wijze meting van benzeen dient plaats te vinden. Om deze reden bestaat er volgens het bedrijf geen ruimte om met toepassing van artikel 2.1, vierde lid, van het Abm een meetvoorschrift voor benzeen op te leggen als maatwerkvoorschrift.

Wij behandelen deze reactie in paragraaf 3.3. van dit besluit.

2.7. Adviezen

In de Wabo en het Bor worden bestuursorganen vanwege hun specifieke deskundigheid of betrokkenheid aangewezen als adviseur. Gelet op het bepaalde in artikel 2.26 Wabo, alsmede de artikelen 6.1 tot en met 6.5 van het Bor, hebben wij de ambtshalve wijziging van de voorschriften ter advies aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Beuningen gezonden. Van deze mogelijkheid advies uit te brengen is geen gebruik gemaakt.

3. TOETSINGSKADER

3.1. Toetsingskader maatwerkvoorschriften

Een algemene voorwaarde voor het mogen stellen van maatwerkvoorschriften is dat deze nodig zijn ter bescherming van het milieu. Dezelfde toets geldt in geval het verzoek tot het stellen van een maatwerkvoorschrift wordt geweigerd.

Bij het stellen van deze voorschriften hebben wij in ieder geval betrokken:

- de bestaande toestand van het milieu, voor zover de inrichting daarvoor gevolgen kan veroorzaken;
- de gevolgen voor het milieu, die de inrichting kan veroorzaken;
- de met betrekking tot de inrichting en de omgeving waarin deze is gelegen, redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen die van belang zijn met het oog op de bescherming van het milieu;

- de mogelijkheden tot bescherming van het milieu, door de nadelige gevolgen voor het milieu, die de inrichting kan veroorzaken, te voorkomen, dan wel zoveel mogelijk te beperken, voor zover zij niet kunnen worden voorkomen;
- de voor onderdelen van het milieu, waarvoor de inrichting gevolgen kan hebben, geldende milieukwaliteitseisen, vastgesteld krachtens of overeenkomstig artikel 5.1 of bij Bijlage 2 van de Wet milieubeheer;
- de redelijkerwijs te verwachten financiële en economische gevolgen van het voorschrift.

De maatwerkvoorschriften zijn op grond van artikel 8.42, zesde lid, van de Wet milieubeheer afgestemd op de voorschriften in de vigerende vergunning.

3.2. Beste beschikbare technieken

In het belang van het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu moeten aan de vergunning voorschriften worden verbonden, die nodig zijn om de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk – bij voorkeur bij de bron – te beperken en ongedaan te maken. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken (BBT) worden toegepast. Bij het bepalen van de BBT hebben wij rekening gehouden met de Handleiding zeer zorgwekkende stoffen welke in opdracht van het ministerie door Infomil is uitgegeven.

3.3. Toetsingskader Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm) voor maatwerkvoorschrift voor meetverplichtingen

Voor de emissie van polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's) en vluchtige organische koolwaterstoffen (VOC), waaronder benzeen, zijn in artikel 5.46 van het Abm emissiegrenswaarden gesteld.

Op basis van artikel 2.7 lid 10 en 2.8 lid 4 Abm is er de mogelijkheid, indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet, bij maatwerkvoorschrift een controleregime vast te stellen.

In artikel 2.7 lid 10 staat het volgende:

Het bevoegd gezag kan tevens, in het belang van de bescherming van het milieu, maatwerkvoorschriften stellen met betrekking tot het controleren van emissies naar de lucht, bedoeld in de artikelen 2.5 en 2.6, en alle activiteiten waarvoor bij of krachtens de hoofdstukken 3 en 4 eisen aan emissies naar de lucht zijn gesteld indien:

- a de inrichting een andere maatregel heeft gekozen dan de maatregel die is erkend op grond van de ministeriële regeling, bedoeld in artikel 1.7;
- b de toegepaste emissiebeperkende techniek in combinatie met de geëmitteerde stoffen leidt tot hoge storingsgevoeligheid, er veel onderhoud nodig is dan wel er veel fluctuaties zijn in de aard en grootte van de emissies;
- c de grootte en aard van de emissies daartoe aanleiding geven, of
- d de grootte van de emissies die kunnen optreden bij storing aan de emissiebeperkende techniek, daartoe aanleiding geven.

Als er een emissiegrenswaarde geldt waarvoor de meetvoorschriften uit afdeling 2.3 van toepassing zijn, dan geeft tabel 2.8 van het Abm het geldende controleregime aan. Uit het controleregime kan volgen dat het bedrijf metingen moet uitvoeren. Mogelijke frequenties van metingen zijn éénmalig, periodiek of continu.

Voor het meten van deze emissiegrenswaarden zijn in artikel 2.8 Abm meetverplichtingen opgenomen. In artikel 2.8 lid 3 is bepaald welk controleregime van toepassing is. Deze is afhankelijk van de storingsfactor F.

Op basis van artikel 2.7 lid 10 en 2.8 lid 4 Abm is er de mogelijkheid, indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet, bij maatwerkvoorschrift een controleregime vast te stellen.

In artikel 2.8 lid 3 en 4 Abm is het volgende opgenomen:

- 3 Indien op grond van artikel 2.5 en artikel 2.6 emissiegrenswaarden gelden dan worden de emissies gecontroleerd op basis van een controleregime als bedoeld in tabel 2.8.

Tabel 2.8

storingsfactor F	Controleregime	Mogelijke controlevormen
$F < 3$	0	ERP's cat. B
$3 < F < 30$	1	Meting eenmalig + ERP's cat. B
$30 < F < 300$	2	Meting 1 x per 3 jaar + ERP's cat. B
$300 < F < 3.000$	3	Meting 1 x per jaar + ERP's cat. B Bij sterke fluctuaties: controleregime 4
$F > 3.000$	4	Continue meting of ERP's cat. A of Meting 2 x per jaar + ERP's cat. B

- 4 De controle van emissies wordt gebaseerd op de grootte van de storingsfactor, bedoeld in tabel 2.8. Het bevoegd gezag kan, indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet, bij maatwerkvoorschrift van de in tabel 2.8 opgenomen controlevormen afwijken.

In artikel 2.8 lid 6 Abm is bepaald dat metingen van emissie worden uitgevoerd door een daartoe geaccrediteerde meetinstantie.

In de brief van het bedrijf van 6 december 2021, als reactie op het voornemen voor het opleggen van een meetverplichting, wijst het bedrijf op de erkende maatregel van artikel 5.37 van de Arm.

In artikel 5.37 Arm is opgenomen dat aan de emissiegrenswaarde voor PAK in ieder geval wordt voldaan als aan de kwaliteitseisen voor asfalt en asfaltgranulaat volgens de BRL 9320 wordt voldaan.

Volgens A.P.N. is er daarmee geen grondslag voor het opleggen van een meetverplichting voor PAK's.

Uit een door het bevoegd gezag uitgevoerde controlemeting naar PAK's op 28 juni 2021 blijkt echter dat, ondanks dat het bedrijf voldoet aan de kwaliteitseisen voor asfalt en asfaltgranulaat volgens de BRL 9320, de emissie van PAK's niet voldeed aan de emissiegrenswaarde uit 5.46 Abm. Daaruit blijkt dat het voldoen aan de BRL 9320 een onvoldoende garantie geeft dat aan de emissiegrenswaarde naar lucht wordt voldaan.

Inmiddels heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat toegezegd onderzoek te laten doen naar de toepassing van BRL 9320 in relatie tot de PAK-norm. Dit is aangegeven in de brief van de staatssecretaris van 6 november 2021. Hieruit blijkt dat KIWA met de BRL beoogd heeft de bodem te beschermen tegen een te hoog gehalte aan PAK's in het asfalt. Het naleven van de BRL is daarmee geen garantie dat ook de (sinds 1 januari 2016 aangescherpte) emissienorm voor PAK's gehaald wordt.

In de brief van 15 december 2021 van de staatssecretaris is aangegeven dat de erkende maatregel zal worden geschrapt met een beoogde inwerkingtreding van 1 januari 2023.

In de brief van A.P.N. van 6 december 2021 wordt ook getwijfeld aan de mogelijkheid om voor benzeen een meetverplichting op te leggen, omdat in artikel 2.8 lid 1 Abm limitatief is voorgeschreven op welke wijze een meting van benzeen dient plaats te vinden op basis van art 2.1 lid 4 Abm (zorgplichtbepaling). Zoals al eerder aangegeven geeft 2.7 lid 10 en 2.8 lid 4 Abm het bevoegd gezag echter wel de mogelijkheid bij maatwerkvoorschrift een controleregime vast te stellen.

3.4. Toetsingskader Zeer zorgwekkende stoffen (ZZS)

ZZS zijn stoffen die op de langere termijn ernstige en vaak onomkeerbare effecten kunnen hebben op de menselijke gezondheid en het milieu. Doel van het overheidsbeleid is om deze stoffen zoveel mogelijk uit de leefomgeving te weren. Daarnaast is een van de doelstellingen van het afvalbeleid in een circulaire economie het stimuleren dat materiaal in principe oneindig lang in de economie kan blijven. Dit betekent dat een balans moet worden gevonden tussen het stimuleren van recycling enerzijds en het verminderen van de hoeveelheid gevaarlijke stoffen in de economie anderzijds.

Een stof wordt in het Europese stoffenbeleid als ZZS aangemerkt als hij een of meer van de volgende eigenschappen heeft:

- a. kankerverwekkend (C);
- b. mutageen (M);
- c. giftig voor de voortplanting (R);
- d. persistent, bioaccumulerend en giftig (PBT);
- e. zeer persistent en zeer bioaccumulerend (vPvB); of
- f. een andere eigenschap die reden is voor soortgelijke zorg.

Deze selectiecriteria voor ZZS zijn vastgelegd in artikel 57 van Verordening EG 1907/2006, REACH (Registratie, Evaluatie, Autorisatie en restrictie van Chemische stoffen). De in REACH opgenomen voorschriften voor stoffen vermeld op de autorisatielijst en de in de POP-verordening opgenomen voorschriften gelden rechtstreeks.

Voor de emissies van ZZS naar de lucht is in artikel 2.4 tweede lid van het Activiteitenbesluit opgenomen dat deze emissies moeten worden voorkomen dan wel, indien dat niet mogelijk is, tot een minimum beperkt. Dit is sinds 1 januari 2016 opgenomen in het Activiteitenbesluit. Het RIVM houdt de lijst met stoffen die ZZS-stoffen zijn bij. Als een stof aangewezen is als ZZS wordt deze ook opgenomen in bijlage 12a onder stofcategorie ZZS van de Activiteitenregeling.

Zowel benzeen als PAK's (polycyclische aromatische koolwaterstoffen) staan op de lijst in bijlage 12a. Volgens artikel 1.1 lid 1 Abm bestaat PAK's uit 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.

3.5. Controleren van emissies van zeer zorgwekkende stoffen

Omdat ZZS zeer schadelijke stoffen zijn, kan het bevoegd gezag bepalen dat een bedrijf bij ZZS-emissies controleregime 4 van tabel 2.8 uit het Abm toepast. Dit kan het bevoegd gezag vastleggen in een maatwerkbesluit. Zie hiervoor ook de 'Handleiding ZZS' op infomil.nl.

4. INHOUDELIJKE OVERWEGINGEN

4.1. Huidige situatie

Op dit moment is er nog geen sprake van dat A.P.N. verplicht is om zelf metingen te doen naar ZZS-stoffen in de emissies uit de schoorsteen. Dat wil niet zeggen dat A.P.N. zelf nooit metingen doet of gedaan heeft. Omdat van een bedrijf verwacht mag worden dat het zelf onderzoek doet naar de eigen emissies, zeker als het gaat om ZZS-stoffen waar immers een minimalisatieverplichting voor bestaat, is deze procedure gestart voor het vastleggen van deze meetverplichting.

4.2. Meetverplichtingen

Concreet gaat het om de volgende meetverplichtingen. Op basis van artikel 2.8 lid 3 Abm is bepaald dat de controle voor de emissie van PAK's en VOC, waaronder benzeen, is gebaseerd op de grootte van de storingsfactor F. De storingsfactor F is de storingsemissie (ongereinigde emissievracht minus de toegestane emissievracht) gedeeld door de grensmassaastroom (toegestane emissievracht).

In het geval van dit bedrijf is er voor de emissie via de schoorsteen alleen sprake van een stoffilter. Voor de emissie VOC is daarmee de ongereinigde emissievracht gelijk aan de toegestane emissievracht waardoor de storingsfactor gelijk is aan 0. Volgens de tabel 2.8 behorende bij artikel 2.8 lid 3 is daarmee sprake van controleregime 0 wat betekent dat periodieke metingen niet verplicht zijn. Een gedeelte van de PAK's welke stofgebonden is zal mogelijk door het stoffilter worden tegengehouden. Omdat een groot deel van de PAK's bestaat uit naftaleen wat vluchtig is wordt er vanuit gegaan dat de storingsfactor voor PAK's niet een wezenlijk hoger controleregime geeft als voor benzeen.

Voor de emissie van ZZS kan het bevoegd gezag echter met een maatwerkbesluit een zwaarder controleregime opleggen. In de handleiding ZZS is aangegeven dat voor ZZS het wenselijk is dat controleregime 4 wordt toegepast. Omdat PAK's en benzeen worden aangemerkt als ZZS maken wij van deze mogelijkheid gebruik door voor deze stoffen een controleregime van 4 aan te houden. Controleregime 4 bestaat uit continue meting of emissie-relevante parameters categorie A (ERP's cat. A) of meting 2 x per jaar + ERP's categorie B.

Geen continumetingen mogelijk

Continue metingen richten zich op het continue vaststellen van de concentratie of vracht in het rookgas van een specifieke component. Op dit moment is er voor deze situatie nog geen techniek beschikbaar waarmee een continue meting van benzeen en PAK's goed mogelijk is. Bekend is dat er in Duitsland wel een techniek wordt toegepast waarmee door het plaatsen van een Photo Ionisatie Detector oftewel PID meter, in de schoorsteenpijp de aanwezigheid van vluchtige organische koolwaterstoffen (VOC), in de rookgassen gedetecteerd kan worden. Benzeen behoort ook tot de VOC. Reden dat er in Duitsland op VOC wordt gemeten komt omdat de normstelling daar anders is. Opgemerkt wordt dat het hierbij gaat om een indicatieve meting die niet voldoet aan de meetverplichtingen van het Activiteitenbesluit.

4.3. Emissierelevante parameters (ERP's)

Emissie-relevante parameters zijn meetbare of berekenbare grootheden aangemerkt die in directe of indirecte relatie staan met de te beoordelen emissie. Categorie A ERP's geven een kwantitatief beeld van de emissie. Categorie B ERP's geven een indruk van de werking van een techniek of proces waarmee er een indicatie is van de emissie.

Voorbeelden van categorie B ERP's zijn de continue monitoring van de behandeltemperatuur van bitumen, granulaten en asfaltgranulaat of continue monitoring van het vochtigheidsgehalte van het toegepaste asfaltgranulaat.

Het belang van ERP's is dat hiermee gedurende het proces kan worden bewaakt dat emissiegrenswaarden niet worden overschreden, zonder dat er metingen gedaan worden.

In het ontwerpbesluit is aangegeven dat het bedrijf nog onderzoek doet naar ERP's. Omdat er nog onvoldoende bekend over deze ERP's is in het ontwerpbesluit uitgegaan van een meetfrequentie van 6x per jaar. Door A.P.N. is in de zienswijze op het ontwerpbesluit aangegeven dat het inmiddels voldoende inzicht heeft over deze ERP's en in het bijzonder de categorie B ERP's.

In het maatwerkvoorschrift 1 hebben wij daarom opgenomen dat, nadat deze ERP's zijn goedgekeurd, de meetverplichting wordt verlaagd naar van 2x per jaar.

Op basis van artikel 2.8 lid 5 Abm is het bedrijf verplicht aan te tonen met welke ERP's de emissie van specifieke componenten kan worden gecontroleerd en binnen welke grenzen van de waarden van de ERP's wordt voldaan aan de emissie-eisen.

In artikel 2.8 lid 6, 7 en 8 Abm en artikel 2.21 t/m 2.23 Arm is bepaald aan welke eisen de emissiemeting moet voldoen. Volgens de vergunning heeft het bedrijf de mogelijkheid om tot 50% gerecycled asfaltgranulaat toe te passen. Omdat de meeste emissie van PAK en benzeen is te verwachten bij het toepassen van gerecycled asfaltgranulaat is in het besluit opgenomen dat de emissiemetingen moeten plaatsvinden bij het toepassen van deze maximale hoeveelheid. Als in de praktijk onvoldoende asfalt met 50% gerecycled asfaltgranulaat wordt gemaakt is er de mogelijkheid opgenomen om in overleg met het bevoegd gezag bij de productie met een lager percentage gerecycled asfalt te laten meten.

In voorschrift 3 is daarnaast opgenomen dat in de rapportage van de meetgegevens ook de productiecapaciteit per uur, het percentage gerecycled asfaltgranulaat, of de fractie kleiner dan 5 mm van het gerecycled asfaltgranulaat is afgezeefd, de behandelingstemperatuur voor het bitumen, granulaten en asfaltgranulaat, de vochtigheidsgraad van het asfaltgranulaat en het soort bitumen moet zijn vermeld. Naar verwachting zijn deze parameters van invloed op de emissie van PAK en benzeen.

4.4. Conclusie

Met een maatwerkbesluit op basis van artikel 2.7 lid 10 en 2.8 lid 4 Abm maken wij gebruik van de mogelijkheid in het Activiteitenbesluit om voor de emissie van PAK's en benzeen een controleregime voor te schrijven met een frequentie van 6x per jaar welke na het goedkeuren van ERP's categorie B zal worden verlaagd naar 2x per jaar.

BIJLAGE 1: BEGRIPPENLIJST

Voor de begrippen die niet in deze lijst zijn opgenomen refereren wij naar de definities zoals die zijn opgenomen in de geldende wet- en regelgeving (zoals het Activiteitenbesluit, de Activiteitenregeling, het Besluit omgevingsrecht, etc. zoals te vinden op wetten.nl).

Begrip	Definitie
Abm	Activiteitenbesluit milieubeheer
Arm	Activiteitenregeling milieubeheer
BBT	Best Beschikbare techniek
Bor	Besluit omgevingsrecht
BRL 9320	Beoordelingsrichtlijn die betrekking heeft op milieuhygiënische prestaties en -eigenschappen van bitumineus gebonden materialen, asfalt.
ERP's	ERP's zijn meetbare of berekenbare grootheden die in directe of indirecte relatie staan met de te beoordelen emissies. Er staan twee typen ERP's in het Activiteitenbesluit: Categorie A ERP's geven een kwantitatief beeld van de emissie. Categorie B ERP's geven een indruk van de werking van een techniek/proces. Daarmee geeft de ERP een indicatie van de emissie.
Handleiding ZZS	Hiervoor wordt verwezen naar de site van Infomil: https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/lucht/zeer-zorgwekkende/
PAK	Polycyclische aromatische koolwaterstoffen. Volgens artikel 1.1 lid 1 Abm 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
Pop	Persistente organische verontreinigende stoffen
Pop-verordening	Verordening (EU) 2019/1021 van het Europees parlement en de raad van 20 juni 2019 betreffende persistente organische verontreinigende stoffen
Stand der techniek	Het hoogste niveau van technische ontwikkeling dat op een bepaald tijdstip is bereikt binnen een branche.
VOC	Vluchtige organische componenten ook wel VOS: vluchtige organische koolwaterstoffen
ZZS	Zeer zorgwekkende stoffen