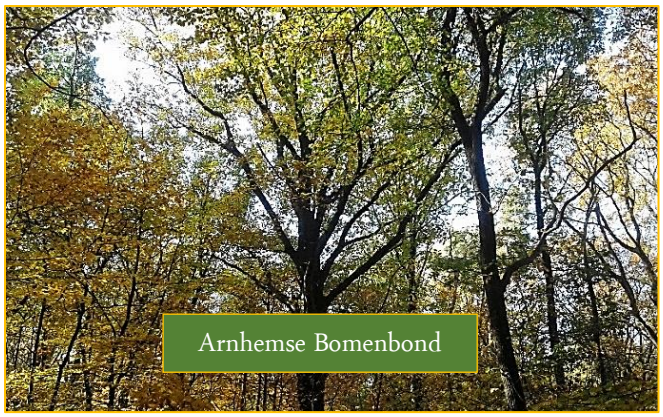


24 september 2024, Arnhem

Aanvullende informatie op de Collegebrief Metingen bij biomassacentrale Veolia

Beste Raadsleden

Graag willen wat feitelijke informatie toevoegen bij de Collegebrief van 17 september jl.

Informatieverstrekking door de Provincie:

1. Het ODRA rapport waarin de emissie metingen van 12 maart zijn beschreven is nog steeds niet openbaar. Het rapport werd weliswaar2 april afgerond, maar ligt nog steeds bij de afdeling Juridische zaken van de ODRA. Pas na veel aandringen door de gemeente Arnhem bij de provincie is **vandaag** het rapport van de meetgegevens en de provinciale brief "Voornemen tot last onder dwangsom" aan Veolia van juli 2024 aan de gemeente en de bomenbond gestuurd.
2. Een half jaar na zijn de meetgegevens van de emissie van de overige luchtvervuilende stoffen en gassen nog steeds niet openbaar gemaakt c.q. pas vandaag 24 september.
3. De provincie heeft niet uit zichzelf de gemeente Arnhem geïnformeerd, pas begin september maakte de persdienst van ODRA op verzoek van de Gelderlander bekend dat Veolia Industriediensten BV haar biomassacentrale weer niet in control heeft en de norm van de Omgevingsvergunning zeer fors overtreedt.
4. De tekst van de provinciale brief "Voornemen tot last onder dwangsom" aan Veolia van juli 2024 is pas sinds vandaag beperkt in te zien of verkrijgbaar (zie bijlage).
5. Belanghebbenden en omwonenden zijn tevens door de Provincie niet geïnformeerd en moesten uit de krant lezen dat het weer volledig mis gaat.

Gezondheidsrisico's

1. De GGD heeft in 2022 alleen gereageerd op de te grote uitstoot van ammoniak gas gedurende de metingsperiode van 2002. De GGD heeft zich **niet uitgesproken** over de gevolgen voor de omwonenden door de uitstoot van alle gassen en minerale verbindingen vanaf 2020 toen de biomassacentrale in bedrijf werd genomen. Dan wel de gevolgen voor de gezondheid na vele jaren als men in de buurt van de biomassacentrale blijft wonen of verblijven. Het betreft ook de gezondheid van de werknemers op het IPKW terrein. Het gaat om de uitstoot van NO_x, SO2, HCL, HF, (fijn)stof, ammoniak, metalen en dioxinen/furanen.[1]
2. Het bekend dat mensen met longaandoeningen zoals COPD en astma veel overlast ondervinden door luchtvervuiling.

[1] *Totdat Ketel 14 (BMC) in bedrijf kwam emitteerde Veolia alleen NOx. Met het vergunnen van de BMC startten echter ook de emissies van SO2, HCL, HF, (fijn)stof, ammoniak, metalen en dioxinen/furanen. Op grond van het Activiteitenbesluit zijn de volgende emissies vergund: 1. NOx 29.080 kg/jaar; 2. SO2 40.110 kg/jaar;*
3. *HCl 2.006 kg/jaar; 4. NH3 (Ammoniak) 1.003 kg/jaar;5. HF 1.003 kg/jaar; 6. Stof 1.003 kg/jaar.*

3. De GGD heeft geen bevolkingsonderzoek onderzoek verricht en dat is haar ook niet gevraagd. De GGD reageerde in 2022 vanuit wat bekend is vanuit de wetenschappelijke bronnen op de gevolgen van een te hoge ammoniakgas uitstoot uit de schoorsteen van de biomassacentrale gedurende een korte periode.

Metingen van de emissies

1. Pas na jaren procederen door het MOB, Arnhems Peil en de Belangengroep Bomen en Biodiversiteit (de voorloper van de stichting Arnhemse Bomenbond) is Veolia uiteindelijk pas **in maart 2023** gedwongen middels het GS besluit de uitstoot constant te meten en ODRA een keer per kwartaal te informeren[2]. Het is ons niet bekend of de ODRA zelf metingen op locatie uitvoert.
2. De totale uitstoot van luchtvervuilende gassen en mineralen door de biomassacentrale vanaf 2020 tot heden (en de effecten voor de Arnhemse Natura 2000-gebieden) is daarom niet gemeten.
3. De uitstoot van CO2 van de biomassacentrale Veolia wordt wel gemeten, maar er is geen norm voor de uitstoot van CO2 door de rijksoverheid vastgesteld, omdat volgens EU wetgeving Nederland daartoe niet verplicht is. Jaarlijks wordt door de Rijksoverheid wel ca. 6 miljoen euro subsidie gegeven aan Veolia om geen warmte en energieopwekking door aardgas te laten plaatsvinden. Het doel van de SDE subsidie is om het gehalte aan CO2 in de lucht niet te vergroten. Het verbranden van boshout levert echter gemiddeld meer dan twee zoveel CO2 uitstoot of dan bij het verbranden van aardgas en veel meer uitstoot van luchtvervuilende en schadelijke gassen.

Met vriendelijke groet,

Namens het bestuur van de Arnhemse Bomenbond

Joost Blasweiler (voorz.) en Anne Ferwerda (secr.)

[2] Uit het GS besluit 23 maart 2023:

Besluit tot het opleggen van een verplichting om informatie te verstrekken

1. U dient met ingang van het eerste kwartaal van 2023, per kwartaal, binnen 1 maand na afloop van het kwartaal, gegevens te overleggen van de N-emissie op basis van de continue NOx meting en een continue of discontinue NH3 meting over het afgelopen kwartaal. Onderdeel van die gegevens moet (een berekening van) vracht/emissie NOx en (een berekening van de) NH3 vracht/emissie over het afgelopen kwartaal zijn.
2. Aan de hand van de door u per kwartaal overgelegde gegevens moet u aan het einde van het kalenderjaar met een AERIUS-verschilberekening laten zien of de stikstofdepositie al dan niet hoger is geweest dan de stikstofdepositie in de vergunde situatie. U dient ook die AERIUS verschilberekening aan ons te overleggen binnen een maand na afloop van het kalenderjaar.
3. U dient deze informatie steeds digitaal en analoog toe te zenden aan Provincie Gelderland, Afdeling Vergunningverlening en Handhaving, Team Handhaving. De (adres)gegevens vindt u op de eerste pagina van deze brief.

Omgevingsdienst
Regio Arnhem

Retouradres: Postbus 3066, 6802 DB Arnhem
AANTEKENEN

Veolia Industriediensten B.V.
Tupolevlaan 69
1119 PA Schiphol-Rijk

Datum
17 september 2024

Zaaknummer
ODRA24HB0067

Behandeld door
[redacted]

Onderwerp: Last onder dwangsom

Geachte directie,

Op 3 juli 2024 stuurden wij u een brief met het voornemen om u een last onder dwangsom op te leggen. Deze brief stuurden wij u omdat wij op basis van de op 12 maart 2024 uitgevoerde emissiemetingen bij uw bedrijf aan de Westervoortsedijk 73-GD te Arnhem, overtredingen met betrekking tot de emissie-eisen gesteld in artikel 4.1332, vijfde lid onder b. van het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) en het vergunningvoorschrift 6.1.1 van 18 februari 2021 hebben geconstateerd.

Deze brief is de definitieve last onder dwangsom. Hieronder leest u wat dit voor u betekent.

Last onder dwangsom
Een last onder dwangsom betekent dat u een termijn krijgt om de overtreding te beëindigen en herhaling hiervan te voorkomen. Per keer of periode dat de overtreding plaatsvindt na deze termijn, bent u een dwangsom verschuldigd.

Wij besluiten:

1.1 u een last onder dwangsom op te leggen waarbij wij van u verwachten dat u de overtreding van artikel 4.1332, vijfde lid aanhef en onder b, van het Bal beëindigt en herhaling van de overtreding voorkomt. Dit kunt u doen door:
- er voor te zorgen dat de emissie van stof vanuit de biomassacentrale niet meer bedraagt dan 5 mg/Nm^3;

1.2 u de tijd te geven tot en met 1 oktober 2024 om te voldoen aan het vermelde onder 1.1;

1.3 de hoogte van de dwangsom te bepalen op een bedrag afhankelijk van het percentage overschrijding van de emissiegrenswaarde volgens onderstaande tabel:

0-25%	€ 5.000,00
26-50%	€ 7.500,00
51-75%	€ 10.000,00
76-100%	€ 15.000,00
Gelijk aan of groter dan 101%	€ 20.000,00

Deze bedragen zijn per constatering, met maximaal één constatering per dag, dat niet tijdig of niet volledig wordt voldaan aan het vermelde onder 1.1, met een maximum van twee verbeuringen.
Hierbij merken wij ten overvloede op dat er bij het bepalen van de dwangsomhoogte rekening wordt gehouden met de meetonnauwkeurigheid.

2.1 u een last onder dwangsom op te leggen waarbij wij van u verwachten dat u de overtreding van artikel 5.5, eerste lid onder d, van de Omgevingswet in samenhang met vergunningvoorschrift 6.1.1 van 18 februari 2021 beëindigt en herhaling van de overtreding voorkomt. Dit kunt u doen door:
- er voor te zorgen dat de emissie van ammoniak vanuit de biomassacentrale niet meer bedraagt dan 5 mg/m^3;

2.2 u de tijd te geven tot en met 21 oktober 2024 om te voldoen aan het vermelde onder 2.1;

2.3 de hoogte van de dwangsom te bepalen op een bedrag afhankelijk van het percentage overschrijding van de emissiegrenswaarde volgens onderstaande tabel:

0-25%	€ 5.000,00
26-50%	€ 7.500,00
51-75%	€ 10.000,00
76-100%	€ 15.000,00
Gelijk aan of groter dan 101%	€ 20.000,00

Deze bedragen zijn per constatering, met maximaal één constatering per dag, dat niet tijdig of niet volledig wordt voldaan aan het vermelde onder 1.1, met een maximum van twee verbeuringen.
Hierbij merken wij ten overvloede op dat er bij het bepalen van de dwangsomhoogte rekening wordt gehouden met de meetonnauwkeurigheid.

Dit besluit treedt in werking op de dag na de verzenddatum van deze brief.

De relevante wet- en regelgeving en de motivering van dit besluit vindt u in bijlagen.

Proces tot nu toe

- Team meten en advies van ODRA heeft op 12 maart 2024 emissiemetingen uitgevoerd aan het afgas van de biomassastookinstallatie (ketel 14) bij Veolia Industriediensten B.V. te Arnhem. De metingen zijn uitgevoerd ter controle van de emissie-eisen gesteld in artikel 4.1332 van het Bal en het voorschrift 6.1.1 uit de omgevingsvergunning van 18 februari 2021.
- Het rapport van de metingen (met kenmerk EM-24-04) is op 26 april 2024 aan u toegezonden.
- Op 3 juli 2024 stuurden wij u een voornemen last onder dwangsom.
- Op 22 juli 2024 ontvingen wij uw zienswijze op ons voornemen.

Motivering

Overtreding 1

Uit de resultaten van de metingen aan het afgas van de biomassastookinstallatie blijkt, dat na toepassing van de meetonzekerheid, niet wordt voldaan aan de emissiegrenswaarde, zoals gesteld in artikel 4.1332, vijfde lid, aanhef en onder b, van het Bal.

Artikel 4.1332, vijfde lid, aanhef en onder b, van het Bal

De emissiegrenswaarden in tabel 4.1332 zijn van toepassing:

b. op overige ketels gestookt op rie-biomassa of pellets gemaakt uit rie biomassa vanaf 0,5 MW die voor de inwerkingtreding van dit besluit in bedrijf zijn genomen.

Tabel 4.1332 Overgangsrecht emissiegrenswaarden rie-biomassa gestookte ketel

Brandstof/nominaal thermisch ingangsvermogen	***Stikstofoxiden in mg/Nm³***	***Zwaveldioxide in mg/Nm³***	***Totaal stof in mg/Nm³***
Rie-biomassa of pellets gemaakt uit rie-biomassa, gestookt in een ketel van ten minste 5 MW	145	200	5

Er is sprake van een overtreding omdat de gemeten waarde van stof aan het afgas van de biomassastookinstallatie (ketel 14) op 12 maart 2024 5,8 mg /Nm³ bedroeg, terwijl dit maximaal 5 mg /Nm³ mag zijn.

Overtreding 2

Uit de resultaten van de NH3 metingen aan het afgas van biomassastookinstallatie blijkt, dat na toepassing van de meetonzekerheid, niet wordt voldaan aan de emissiegrenswaarde, zoals gesteld in vergunningvoorschrift 6.1.1 van 18 februari 2021.

Vergunningvoorschrift 6.1.1 van 18 februari 2021, zaaknummer W.Z19.105802.01

6.1.1 De concentratie van ammoniak in het uitgeworpen rookgas van biomassagestookte Ketel 14 mag de emissiegrenswaarden van 5 mg/Nm³ niet overschrijden en wordt betrokken op 6% zuurstof.

Er is sprake van een overtreding omdat de gemeten waarde van NH3 aan het afgas van de biomassastookinstallatie (ketel 14) op 12 maart 2024 20 mg /Nm³ bedroeg, terwijl dit maximaal 5 mg /Nm³ mag zijn.

Op grond van artikel 5.5, eerste lid onder d, van de Omgevingswet is het verboden om te handelen in strijd met een voorschrift uit een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit.

Nu wij hebben vastgesteld dat sprake is van een overtreding zijn wij in beginsel verplicht om handhavend op te treden. Van handhavend optreden kan worden afgezien indien er sprake is van concreet zicht op legalisatie of indien handhavend optreden onevenredig is. Dit is in casu niet het geval.

Zienswijze
U had de gelegenheid om te reageren op ons voornemen. Van deze gelegenheid heeft u gebruik gemaakt.

Onze reactie leest u in de bijlage. Onze conclusie is dat wij overgaan tot het opleggen van een last onder dwangsom.

Wat verwachten wij van u?
Wij verwachten dat u de overtredingen beëindigt en herhaling hiervan voorkomt. Dit kunt u doen door bij uw bedrijf aan de Westervoortsedijk 73-GD te Arnhem:

- er voor te zorgen dat de emissie van stof vanuit de biomassacentrale (ketel 14) niet meer bedraagt dan 5 mg/Nm^3, en;
- er voor te zorgen dat de emissie van ammoniak vanuit de biomassacentrale (ketel 14) niet meer bedraagt dan 5 mg/Nm^3.

Het staat u vrij, indien mogelijk, andere maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de overtredingen wordt beëindigd.

Niet eens met dit besluit?
U kunt binnen zes weken na verzending van deze brief bezwaar maken tegen dit besluit. In de bijlage leest u hoe u dit moet doen.

Heeft u vragen?
Dan kunt u contact opnemen met [redacted] bereikbaar op telefoonnummer: ([redacted] of per e-mail: postbus@odra.nl. Wilt u documenten zoveel mogelijk digitaal opsturen? Dit is milieuvriendelijker en efficiënter. Vermeld dan wel uw zaaknummer ODRA24HB0067. Zo kunnen wij u sneller helpen.

Met vriendelijke groet,
Namens Gedeputeerde Staten van Gelderland,

[redacted]

[redacted]
Manager Uitvoering
Omgevingsdienst Regio Arnhem

Bijlagen:
- Reactie op zienswijze
- Evenredigheidstoets
- Rechtsopvolging
- Relevante wet- en regelgeving
- Rechtsmiddelen

Bijlage: Reactie op zienswijze

Op 22 juli 2024 ontvingen wij, namens u, een zienswijze van [redacted] van Dentons Europe LLP, op ons voornemen van 3 juli 2024. Hieronder volgt een opsomming van de zienswijzen, met daaronder onder onze reactie (cursief).

Ondeugdelijke meting
U bent van mening dat uit het meetrapport van 2 april 2024 blijkt dat er bij de metingen van 12 maart 2024 een storing is opgetreden in de koeler van het afgas. Door het hoge percentage vocht in het afgas is de koeler dichtgevroren. Hierdoor voldeed gedurende het laatste uur van de automatische meting de meting niet aan de vereiste kwaliteitscriteria. Bij de lektest na afloop van de meting is een lek aangetoond.
U concludeert op grond hiervan dat de meting niet betrouwbaar is uitgevoerd. Dit meetrapport kan daarom niet worden gebruikt als basis voor het opleggen van een last onder dwangsom.

<u>Onze reactie</u>
De vraag die beantwoordt dient te worden is of door de storing in de koeler (dichtvriezen a.g.v. hoog vochtgehalte) de meetresultaten valide zijn.

Effect dichtvriezen koeler op meting NH_3 en O_2
De resultaten van de NH_3 metingen moeten voor toetsing aan een emissiegrenswaarde worden omgerekend van een actuele zuurstofconcentratie naar een referentie O_2 concentratie van 6%. Bij de metingen van 12 maart 2024 is a.g.v. het hoge vochtgehalte in het afgas de koeler dicht gevroren. Deze koeler maakt deel uit van het systeem voor continue metingen van NOx (onverdund) en O_2 in het afgas. Dit systeem wordt vooraf en na afloop van de meting gekalibreerd en gecontroleerd op lekdichtheid. Tijdens de meting draait het systeem autonoom. Bij de lektest na afloop van de meting is een beperkt lek aangetoond.
De bemonstering van stof en NH_3 zijn met een ander onafhankelijk meetsysteem uitgevoerd (en maken dus geen deel uit van het systeem van continue metingen van NOx en O_2). NB: de koelerproblemen bij de zuurstofmeting zijn niet van invloed op de concentratiemeting van NH_3 en stof. De resultaten van de bemonsteringen met het bemonstering-opstelling voor stof en NH_3 zijn berekend als concentraties stof en NH_3 bij actuele concentratie zuurstof. De bemonstering voor stof en NH_3 zijn conform normeisen uitgevoerd. Alleen voor omrekening van de gemeten concentraties NH_3 en stof bij actuele zuurstofconcentratie naar een referentiepercentage zuurstof van 6 % zijn de resultaten van de O_2 meting van belang.

Bij uw bedrijf draait ook een meetsysteem voor NOx en O_2. Uit een vergelijking tussen de resultaten van de meetsystemen van Veolia en de ODRA blijkt, dat de tot het moment van de storing met de koeler (13:44 uur) de meetwaarden voor NOx en O_2 goed met elkaar correleren.
In de twee uur voor de storing heeft de O_2 monitor van uw bedrijf (AMS: automatisch meetsysteem) en de ODRA (SRM: standaard referentie methode) naast elkaar de concentratie in het afgas gemeten.

Met behulp van de geldige metingen met het ODRA SRM en de AMS-gegevens van Veolia is een kalibratie functie voor de zuurstof analyser van het AMS afgeleid (dit past binnen de werkwijze van de EN 14181: kwaliteitsborging AMS). Met behulp van de naar het SRM gecorrigeerde meetgegevens van het AMS zijn de O_2 concentraties in het afgas tijdens de tweede en de derde deelmeting bepaald. Op deze manier zijn de uitkomsten van de O_2 monitor van uw bedrijf traceerbaar naar de ODRA O_2 monitor (PG/MM-563) en zijn de zuurstof meetwaarden gebruikt om de resultaten van de NH_3- en stof- metingen om te rekenen van een actuele zuurstofconcentratie naar een referentie zuurstofconcentratie van 6%. Overigens liggen de actuele concentratie NH_3 en stof boven de emissiegrenswaarde en heeft het omrekenen naar een referentiezuurstof percentage slechts beperkt invloed op de hoogte van de gemeten concentraties NH_3 en stof.

De afwijkingen van de meetmethoden voor O_2 moeten we als geaccrediteerde inspectie-instelling expliciet in het rapport vermelden. Waarbij we aangeven of de afwijking consequenties heeft voor de meetonzekerheid in de gemeten concentraties O^2 en de berekende concentraties NH_3. Immers, de meetwaarden van de natchemische meting voor NH_3 worden omgerekend naar de referentiepercentage O2 door gebruik te maken van de gemeten O^2 concentratie. Met voldoende betrouwbaarheid is door team meten en advies vastgesteld dat de meetwaarden voor NH^3 valide zijn (ook, omdat de meting van NH^3 conform normeisen is uitgevoerd).

NB: we merken nog op, dat de storing in de O_2 meting pas halverwege de tweede deelmeting optrad. Gezien de beperkte spreiding in de meetresultaten van de drie deelmetingen voor NH_3 is het ook aannemelijk dat de O_2 metingen met voldoende betrouwbaarheid zijn berekend uitgaande van de vergelijking O_2-monitor meten en advies en O_2 monitor van uw bedrijf. En dat de berekende concentraties NH^3 bij een referentiepercentage O_2 tijdens de metingen op 12 maart 2024 na correctie voor de meetonzekerheid ruim boven de emissiegrenswaarde van 5 mg/Nm_3 lagen.

Onjuiste kwalificatie van de gevolgen van de overtreding
In het voornemen staat dat de gevolgen voor de fysieke leefomgeving moeten worden getypeerd als "3. Van belang". Dit wordt slechts onderbouwd door te stellen dat er een overschrijding is geweest van de emissiegrenswaarden voor stof en ammoniak. Er is op geen enkele inhoudelijke manier onderbouwd waarom dit "van belang" is. Zo is niet gesteld dat de overschrijding van de emissiegrenswaarden gevolgen heeft gehad voor de omgeving, voor het milieu of voor de natuur. De eenmalige overschrijding van de daggemiddelde emissiegrenswaarden voor stof en ammoniak leidt niet tot dergelijke gevolgen.

Hoewel u zich uiteraard bewust bent van het feit dat u verplicht bent om aan de emissiegrenswaarden te voldoen, bent u van mening dat in het voornemen niet deugdelijk is onderbouwd dat de gevolgen van deze overtreding moeten worden getypeerd als "van belang".

Hierbij is relevant dat uit de landelijke handhavingsstrategie blijkt dat de gevolgen van een overtreding "van belang" zijn als sprake is van "aanmerkelijke negatieve gevolgen" voor de fysieke leefomgeving of de natuur. Daarvan is in dit geval geen sprake. De gevolgen van de overtreding dienen dan ook volgens u te worden getypeerd als "vrijwel nihil" of hoogstens "beperkt".

Onze reactie
De emissiegrenswaarden voor stof en ammoniak zijn vastgesteld juist vanwege de gevolgen voor de fysieke leefomgeving wanneer deze er niet zouden zijn. Er hoeft niet per overtreding van deze grenswaarden onderbouwd te worden dat juist deze overtreding wel of niet gevolgen heeft gehad voor de omgeving, voor het milieu of voor de natuur.
Uw stelling dat een eenmalige overschrijding van de daggemiddelde emissiegrenswaarden voor stof en ammoniak niet tot dergelijke gevolgen is niet onderbouwd.

Wij zijn van mening dat het om grote (percentuele) overschrijdingen van de emissiegrenswaarden gaat (16 % meer stof dan toegestaan en 300 % meer ammoniak dan toegestaan), het gaat niet om een kleine overschrijding. Ook daarom vinden wij de gevolgen van de overtreding 'van belang'.

Onjuiste kwalificatie van de houding van Veolia
In het voornemen wordt het gedrag van Veolia volgens u onterecht getypeerd als "onverschillig". Deze typering is in het voornemen slechts onderbouwd door te stellen dat Veolia onvoldoende maatregelen heeft getroffen om binnen de emissiegrenswaarden te blijven. Met deze onderbouwing zou volgens u iedere overschrijding van de emissiegrenswaarde leiden tot de kwalificatie "onverschillig", terwijl dat evident onjuist is. In de landelijke handhavingsstrategie staat dat onverschillig gedrag betekent dat "de overtreder passief of reactief is, een houding van 'moet kunnen' heeft en/of de bevinding en de gevolgen van zijn handelen hem koud laten". Dat is in het geval van Veolia niet aan de orde. Integendeel, Veolia is een organisatie die zich continu bezighoudt met het waarborgen van de milieu-, veiligheids- en gezondheidsnormen, met daarbij in het bijzonder aandacht voor het voorkomen van milieuschade. De Omgevingsdienst is ook op de hoogte van de maatregelen die Veolia treft om overschrijdingen te voorkomen en de grote investeringen die Veolia daartoe doet. In het voornemen wordt daarop echter in het geheel niet ingegaan. Het voornemen is daarmee onvoldoende onderbouwd.

De oorzaak van de overschrijding van de emissiegrenswaarde voor stof was dat een aantal doekenfilters kapot was, zodat hierdoor het stof niet goed werd afgevangen. De overschrijding van de emissiegrenswaarden voor ammoniak deed zich voor in een periode dat de luchthuishouding in de ketel niet goed werkte. Er bleken lekkages in de luchtkanalen te zitten, waardoor de NOx emissie omhoog ging. Als dit gebeurt, wordt automatisch meer ureum gedoseerd om de NOx emissie binnen de emissiegrenswaarden te houden. Dat heeft echter wel geleid tot een hogere ammoniakemissie.

Toen Veolia door de Omgevingsdienst op de hoogte werd gesteld van de overschrijding van de emissiegrenswaarden, heeft zij direct een onderhoudsstop ingelast. Dit onderhoud heeft plaatsgevonden van 21 tot en met 27 april 2024. Hierbij zijn noodreparaties uitgevoerd aan de luchtkanalen, waardoor de overschrijding van de emissiegrenswaarde voor ammoniak direct is verholpen, en is onderzoek gedaan naar de oorzaak van de overschrijding van de emissiegrenswaarde voor stof. Toen is geconstateerd dat een aantal doekenfilters beschadigd was en dat rond de rookgaskanalen van de doekenfilters plaatwerk was gecorrodeerd. Vervolgens is in de periode van 25 mei tot en met 4 juni 2024 het luchtkanaal geheel vervangen, is het gecorrodeerde plaatwerk gerepareerd en zijn ook de doekenfilters vervangen. Hierdoor is zeker gesteld dat de overschrijdingen van de emissiegrenswaarden voor stof en ammoniak zich niet nogmaals zullen voordoen. Bovendien heeft Veolia haar onderhoudsregime aangepast, waardoor voorkomen wordt dat deze problemen zich in de toekomst nog een keer kunnen voordoen. Veolia heeft dan ook ten aanzien van beide overschrijdingen direct proactief gehandeld en de problemen op de kortst mogelijke termijn opgelost. Het gedrag van Veolia dient dan ook te worden getypeerd als "goedwillend".

Op grond van het voorgaande had de bevinding moeten worden gepositioneerd in categorie A1 of A2 in de interventiematrix van de landelijke handhavingsstrategie. Een herstellende bestuursrechtelijke interventie had dan ook, conform de landelijke handhavingsstrategie, moeten bestaan uit aanspreken/informeren of hooguit een bestuurlijk gesprek of een waarschuwing. Het opleggen van een last onder dwangsom is in dit geval onevenredig.

Onze reactie
De betekenis van 'pro-actief' is niet dat men direct maatregelen treft als er sprake is van een overtreding, maar dat men maatregelen treft om een overtreding te voorkomen. U stelt dat de Omgevingsdienst op de hoogte is van de maatregelen die u treft om overschrijdingen te voorkomen en de grote investeringen die u daartoe doet. Deze stelling herhaalt u bij elke nieuwe handhavingszaak die tegen u gestart wordt, zonder dat u hierbij specifiek aangeeft om welke maatregelen het gaat. Wij kunnen dan ook niet zonder meer onderschrijven dat uw stelling juist is. Uit uw zienswijze blijkt verder dat er pas <u>ná</u> het overschrijden van de emissienormen en het attenderen hierop door de Omgevingsdienst er maatregelen zijn getroffen. Ook nu stelt u zeker te weten dat de overschrijdingen van de emissiegrenswaarden voor stof en ammoniak zich niet nogmaals zullen voordoen, echter uit eerdere handhavingstrajecten is gebleken dat dit tot op heden loze beloften zijn.

Wij zijn dan ook van mening dat de inschaling op de juiste wijze heeft plaatsgevonden. Bovendien is er sprake van verzwarende omstandigheden. Er zijn reeds eerder handhavingstrajecten gestart wegens overschrijding van de emissienorm voor ammoniak (2021 en 2023). Er is dan ook sprake van recidive. Volgens de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht kan de te treffen bestuurlijke maatregel dan worden opgeschaald. Dit betekent dat ook al zou uit de inschaling van de LHSO volgen dat er slechts een waarschuwing gegeven kan worden, door de verzwarende omstandigheden kan dan alsnog een last onder dwangsom worden opgelegd.

Hoogte van de dwangsom is niet gemotiveerd
De hoogte van de dwangsom is niet gemotiveerd. In het voornemen stelt de Omgevingsdienst dat is aangesloten bij het Beleidsplan vergunningverlening, toezicht en handhaving fysieke leefomgeving. Maar omdat daarin geen bedragen zijn genoemd, is ervoor gekozen om de dwangsombedragen aan te houden die in eerdere handhavingsbesluiten zijn opgenomen. Ook in die eerdere handhavingsbesluiten was de hoogte van de dwangsommen echter niet deugdelijk gemotiveerd, zodat de motivering van de hoogte van de dwangsommen in dit voornemen ook niet deugdelijk is.

Verder wordt in het voornemen verwezen naar de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie provincie Gelderland en de Leidraad dwangsombedragen en begunstigingstermijnen, versie september 2023. In het voornemen staat daarover dat de Omgevingsdienst hierin geen aansluiting kon vinden voor de overtreding. In de Leidraad staan echter verschillende overtredingen beschreven die te maken hebben met emissies naar de lucht. Het hoogste dwangsombedrag dat hierbij wordt genoemd is EUR 5.000. Een van de voorbeelden van overtredingen die in de Leidraad worden genoemd, is het niet deugdelijk zijn van de techniek voor de beperking van luchtemissies. Dat is de overtreding die het meest lijkt op de situatie bij Veolia en de Omgevingsdienst had daar dan ook bij moeten aansluiten. Hierbij staat een dwangsombedrag van maximaal EUR 5.000 met één verbeuring. In het voornemen staat een dwangsom die oploopt tot wel EUR 50.000 per overtreding met maximaal twee verbeuringen. De maximale dwangsom komt dus, zowel voor stof, als voor ammoniak, uit op maximaal EUR 100.000. De maximale dwangsom (zowel ten aanzien van stof, als ten aanzien van ammoniak) kan dus oplopen tot twintig keer het richtbedrag dat in de Leidraad is opgenomen. Deze enorme afwijking van het beleid wordt in het geheel niet gemotiveerd.

Overigens zijn de dwangsommen ook niet duidelijk geformuleerd. De dwangsommen zijn afhankelijk van de procentuele overschrijding van de emissiegrenswaarde, maar hierbij is niet gespecificeerd dat hierbij rekening wordt gehouden met de meetonnauwkeurigheid. Dit zal dus in een eventueel te nemen besluit nog nader moeten worden toegelicht.

<u>Onze reactie</u>
De zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom moeten in verhouding staan tot elkaar. Daarbij moet de hoogte van de dwangsom een voldoende financiële prikkel zijn om de overtreding zelf te beëindigen.

Op 24 april 2024 is er een nieuw handhavingsbeleid vastgesteld: de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie provincie Gelderland. In deze strategie wordt voor de vaststellen van de hoogte van dwangsombedragen en de begunstigingstermijnen verwezen naar de 'Leidraad dwangsombedragen en begunstigingstermijnen versie september 2023'.

U geeft aan dat er in de Leidraad verschillende overtredingen staan beschreven waarbij had kunnen worden aangesloten. De maximale dwangsom voor deze overtredingen is gesteld op € 5.000,00. Het klopt dat er in de Leidraad voor de overtreding "Techniek voor beperking luchtemissie ondeugdelijk" een dwangsom van € 5.000,00 als bedrag ineens wordt genoemd. Hier had dan bij aangesloten kunnen worden. Echter, wij vinden dat van dit dwangsombedrag voor een bedrijf als Veolia onvoldoende financiële prikkel uitgaat. Om die reden hebben we de bedragen die al eerder in onze eerdere handhavingszaken zijn gehanteerd, overgenomen.
Wij zijn van mening dat van deze bedragen een voldoende financiële prikkel uit gaat om de overtreding ongedaan te maken en ongedaan te houden.
Een andere mogelijkheid was geweest om voor de dwangsomhoogte te kiezen voor bijlage 2 uit de Leidraad dwangsombedragen en termijnen. Deze bijlage is specifiek bedoeld voor bedrijven die financieel daadkrachtig zijn, zoals uw bedrijf. Echter, we zouden dan op een heel hoge dwangsom uitkomen.
Om bovengenoemde redenen vinden wij het nog steeds verdedigbaar om de gehanteerde dwangsombedragen, die al in eerdere handhavingsprocedures zijn gehanteerd, te gebruiken.

Op basis van artikel 5:32b, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht dienen de dwangsombedragen in redelijke verhouding te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom. Op basis van vaste jurisprudentie (o.a. uitspraak van 17 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:343 en 8 november 2023 ECLI:NL:RVS:2023:4118) heeft het opleggen van een last onder dwangsom ten doel de overtreder te bewegen tot naleving van de voor hem geldende regels. Van de dwangsom moet een zodanige prikkel uitgaan dat de opgelegde last wordt uitgevoerd zonder dat een dwangsom wordt verbeurd.

Bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom hebben wij een ruime mate van beleidsvrijheid. De hoogte van een dwangsom moet zodanig hoog zijn dat er voor de overtreder een prikkel is om de overtreding te beëindigen. Het moet financieel aantrekkelijker zijn om een einde te maken aan de overtreding dan om de dwangsom te betalen.

Om terug te komen op wat hierboven gesteld is met betrekking tot de hoogte van de dwangsommen in eerdere handhavingsbesluiten: In ons besluit van 22 september 2023 hebben wij lagere dwangsommen opgenomen voor het overschrijden van de emissienorm voor NH^3. Ook al vinden wij de in het voornemen opgenomen dwangsommen nog steeds in verhouding staan met de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging, willen we (de schijn van) willekeur niet tegengeworpen krijgen. In het definitieve besluit passen we dan ook de dwangsommen aan als volgt:
de hoogte van de dwangsom te bepalen op een bedrag afhankelijk van het percentage overschrijding van de emissiegrenswaarde volgens onderstaande tabel:

0-25%	*€ 5.000,00*
26-50%	*€ 7.500,00*

51-75%	*€ 10.000,00*
76-100%	*€ 15.000,00*
Gelijk aan of groter dan 101%	*€ 20.000,00*

Deze bedragen zijn per constatering, met maximaal één constatering per dag, dat niet tijdig of niet volledig wordt voldaan aan het vermelde onder 1.1, met een maximum van twee verbeuringen.

Bijlage: Evenredigheidstoets

Wij hebben de taak zorg te dragen om handhavend op te treden tegen overtreding van de geldende wet- en regelgeving. De hoogste bestuursrechter van Nederland heeft bepaald dat wij daartoe zelfs verplicht zijn. Alleen in bijzondere situaties mogen wij daarvan afzien. Bij een besluit tot handhavend optreden is het wel belangrijk dat de nadelige gevolgen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Daarbij moeten wij in elk geval motiveren waarom het besluit geschikt is om het doel te bereiken, waarom het een noodzakelijke maatregel is en waarom het besluit in dit concrete geval evenwichtig is.

Geschiktheid
Het bedrag en de gestelde begunstigingstermijn in de last moeten in verhouding staan tot het opheffen van de overtreding. Daarbij moet de hoogte van de dwangsom een voldoende prikkel zijn om de overtreding zelf te beëindigen. De begunstigingstermijn moet redelijk zijn om aan de last te kunnen voldoen. Deze mag niet te kort zijn omdat er anders geen voldoende gelegenheid is om de overtreding te beëindigen. De termijn mag ook niet te lang zijn, omdat de overtreding dan in feite gedoogd wordt. Op die manier is het opleggen van een herstelsanctie een geschikt middel om de beëindiging van een overtreding te bereiken.

Op 24 april 2024 is er een nieuw handhavingsbeleid vastgesteld: de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie provincie Gelderland. In deze strategie wordt voor de vaststellen van de hoogte van dwangsombedragen en de begunstigingstermijnen verwezen naar de 'Leidraad dwangsombedragen en begunstigingstermijnen versie september 2023'.

Zoals onder onze reactie op uw zienswijze als is gesteld sluiten we nu aan bij de dwangsombedragen die we in ons besluit van 22 september 2023 hadden gesteld. Dit betekent dat we lagere dwangsommen opleggen dan in ons voornemen was gesteld. Wij gaan ervan uit dat deze lagere dwangsommen nog steeds voldoende financiële prikkel geven om de overtredingen ongedaan te maken. Mocht blijken dat dit niet het geval is, dan kunnen we alsnog overwegen om hogere dwangsommen op te gaan leggen (in deze handhavingsprocedure dan wel in een nieuwe procedure, waarvan we uiteraard hopen dat die niet nodig zal zijn.

De termijn van twee weken achten wij voldoende om de overtreding ongedaan te maken.

Noodzakelijkheid
Gezien de beginselplicht tot handhaving is de noodzakelijkheid van handhavend optreden in geval van een overtreding gegeven. Voor de effectiviteit van regels moet het uitgangspunt zijn dat die regels ook gehandhaafd worden. De kracht van een regel zou verdwijnen als duidelijk is dat er geen gevolgen zijn voor het overtreden van die regels. De herstelsanctie is geen punitieve sanctie en biedt de overtreder de kans om de overtreding zelf te beëindigen. Het verbeuren van een dwangsom is pas aan de orde als er niet, niet tijdig of niet volledig aan de last wordt voldaan. Er kan niet met een minder vergaande maatregel

worden volstaan, omdat nakoming daarmee niet afgedwongen kan worden en een voldoende prikkel om na te komen daarbij ontbreekt. Om een passende wijze van handhavend optreden te bepalen, maken wij gebruik van de Landelijke Handhavingsstrategie omgevingsrecht. Op basis van de inschaling op B3 gaan wij zonder voorgaande waarschuwing direct over tot handhavend optreden. Voor een uitvoeriger uitleg over de typering volgens de LHSO verwijzen wij u naar de bijlage: 'Reactie zienswijze'.

Evenwichtigheid
Van handhaving kan (of moet) worden afgeweken als er sprake is van bijzondere omstandigheden. Een van die bijzondere omstandigheden is als het handhavingsbesluit onevenredige gevolgen heeft voor de overtreder. Nadelige gevolgen van besluitvorming kunnen en hoeven niet voorkomen te worden. Het gaat om het voorkomen van onnodig nadelige gevolgen. In dit geval vinden komen wij tot de conclusie dat er geen sprake is van bijzondere omstandigheden, waardoor wij van handhaving zouden moeten afzien. Wij vinden handhavend optreden in dit geval evenredig.

Bijlage: Relevante wet- en regelgeving

Omgevingswet
Artikel 4.3 eerste lid onder b.
Lid 1 Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de volgende activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving: b. milieubelastende activiteiten,

Artikel 5.5 eerste lid onder d
Het is verboden te handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning voor: een milieubelastende activiteit,

Besluit activiteiten leefomgeving
Artikel 3.6 eerste lid onder b
Lid 1
Bij het verrichten van de activiteit, bedoeld in artikel 3.4, en een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam die daarbij wordt verricht, wordt voldaan aan de regels over:
b. een kleine en middelgrote stookinstallatie voor standaard brandstoffen, bedoeld in paragraaf 4.126;

§ 4.126. Kleine en middelgrote stookinstallatie voor standaard brandstoffen
Artikel 4.1292. (toepassingsbereik)
1 Deze paragraaf is van toepassing op het exploiteren van een stookinstallatie waarin de volgende stoffen worden gestookt: i. rie biomassa en pellets gemaakt uit rie-biomassa, als wordt gestookt in een stookinstallatie met een nominaal thermisch ingangsvermogen van minder dan 15 MW.

Artikel 4.1332 vijfde lid onder b.
De emissiegrenswaarden in tabel 4.1332 zijn van toepassing:
a. op ketels als bedoeld in het derde en vierde lid vanaf 1 januari 2027; en
b. op overige ketels gestookt op rie-biomassa of pellets gemaakt uit rie-biomassa vanaf 0,5 MW die voor de inwerkingtreding van dit besluit in bedrijf zijn genomen.

Tabel 4.1332 Overgangsrecht emissiegrenswaarden rie-biomassa gestookte ketel

Brandstof/nominaal thermisch ingangsvermogen	*Stikstofoxiden in mg/Nm^3*	*Zwaveldioxide in mg/Nm^3*	*Totaal stof in mg/Nm^3*
Rie-biomassa of pellets gemaakt uit rie-biomassa, gestookt in een ketel van minder dan 1 MW	300	200	40
Rie-biomassa of pellets gemaakt uit rie-biomassa, gestookt in een ketel van ten minste 1 en minder dan 5 MW	275	200	20
Rie-biomassa of pellets gemaakt uit rie-biomassa, gestookt in een ketel van ten minste 5 MW	145	200	5

6 MAATWERKVOORSCHRIFTEN

6.1 Luchtemissies biomassacentrale

6.1.1 De concentratie van ammoniak in het uitgeworpen rookgas van biomassagestookte Ketel 14 mag de emissiegrenswaarden van 5 mg/Nm3 niet overschrijden en wordt betrokken op 6% zuurstof.

Bijlage: Rechtsmiddelen

Bezwaar
Belanghebbenden kunnen op grond van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar maken tegen dit besluit. De termijn bedraagt zes weken en deze termijn gaat in op de dag na bekendmaking van het besluit.

Het ondertekende bezwaarschrift kan worden ingediend bij gedeputeerde staten van Provincie Gelderland en dient gezonden te worden aan:
Postbus 9090
6800 GX ARNHEM

Het bezwaarschrift dient op grond van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht ten minste te bevatten:

- de naam en het adres van de indiener;
- de dagtekening;
- een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaarschrift is gericht, samen met het zaaknummer zoals vermeld in het briefhoofd van ons besluit;
- de gronden van het bezwaar.

Als u bezwaar maakt tegen een besluit wordt de werking van het besluit niet opgeschort.

Voorlopige voorziening
Hebben u of belanghebbenden er belang bij dat dit besluit niet in werking treedt, dan kan een voorlopige voorziening worden aangevraagd. Een verzoek om voorlopige voorziening moet worden ingediend bij:
Rechtbank Gelderland
Team Bestuursrecht
Postbus 9030
6800 EM Arnhem
Hiervoor moet u kosten betalen (griffierecht). Wanneer een verzoek om voorlopige voorziening wordt toegewezen treedt de beschikking pas in werking nadat hierover een beslissing is genomen.

Voor de ontvankelijkheid van het verzoek om een voorlopige voorziening te treffen, is het van belang dat:

- een afschrift van het bezwaarschrift wordt toegezonden;
- er gelet op de betrokken belangen sprake is van onverwijlde spoed.

Het verzoekschrift om een voorlopige voorziening dient aan dezelfde eisen als het bezwaarschrift te voldoen (artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht).

Omgevingsdienst
Regio Arnhem

Retouradres: Postbus 3066, 6802 DB Arnhem
AANTEKENEN

Veolia Industriediensten B.V.
Aan de directie
Tupolevlaan 69
1119 PA Schiphol-Rijk

Datum
3 juli 2024

Zaaknummer
ODRA24HB0067

Behandeld door
[redacted]

Onderwerp: Voornemen last onder dwangsom

Geachte directie,

Team meten en advies van Omgevingsdienst Regio Arnhem (hierna: ODRA) heeft op 12 maart 2024 emissiemetingen uitgevoerd aan het afgas van de biomassastookinstallatie (ketel 14) bij uw bedrijf aan de Westervoortsedijk 73-GD te Arnhem.

Op basis van de emissiemetingen stellen wij vast dat er sprake is van een overtreding met betrekking tot de emissie-eisen gesteld in artikel 4.1332, vijfde lid onder b. van het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) en het vergunningvoorschrift 6.1.1 van 18 februari 2021. Daarom zijn wij van plan om u een last onder dwangsom op te leggen. In deze brief leest u wat dit voor u betekent.

Voornemen last onder dwangsom
Een last onder dwangsom betekent dat u een termijn krijgt om de overtreding te beëindigen en herhaling hiervan te voorkomen. Per keer dat de overtreding plaatsvindt na deze termijn, bent u een dwangsom verschuldigd.

Wij zijn van plan:

1.1 u een last onder dwangsom op te leggen waarbij wij van u verwachten dat u de overtreding van artikel 4.1332, vijfde lid onder b. van het Bal beëindigt en herhaling van de overtreding voorkomt. Dit kunt u doen door:
- er voor te zorgen dat de emissie van stof vanuit de biomassacentrale niet meer bedraagt dan 5 mg/m3;

1.2 u de tijd te geven tot twee weken na verzending van de definitieve last om te voldoen aan het vermelde onder 1.1;

1.3 de hoogte van de dwangsom te bepalen op:

Overschrijding emissiegrenswaarde (per overtredingspercentages)	
0-25%	€ 15.000
26-50%	€ 20.000
51-75%	€ 25.000
76-100%	€ 30.000

Gelijk aan of groter dan 101%	€ 50.000

Deze bedragen zijn per constatering, met maximaal één constatering per dag, dat niet tijdig of niet volledig wordt voldaan aan het vermelde onder 1.1, met een maximum van twee verbeuringen.

2.1 u een last onder dwangsom op te leggen waarbij wij van u verwachten dat u de overtreding van artikel 5.5 lid 1 onder d Omgevingswet in samenhang met vergunningvoorschrift 6.1.1 van 18 februari 2021 beëindigt en herhaling van de overtreding voorkomt. Dit kunt u doen door:
- er voor te zorgen dat de emissie van ammoniak vanuit de biomassacentrale niet meer bedraagt dan 20 mg/m3;

2.2 u de tijd te geven tot twee weken na verzending van de definitieve last om te voldoen aan het vermelde onder 2.1;

2.3 de hoogte van de dwangsom te bepalen op:

Overschrijding emissiegrenswaarde (per overtredingspercentage)	
0-25%	€ 15.000,00
26-50%	€ 20.000,00
51-75%	€ 25.000,00
76-100%	€ 30.000,00
Gelijk aan of groter dan 101%	€ 50.000,00

Deze bedragen zijn per constatering, met maximaal één constatering per dag, dat niet tijdig of niet volledig wordt voldaan aan het vermelde onder 1.1, met een maximum van twee verbeuringen.

Proces tot nu toe

- Team meten en advies van ODRA heeft op 12 maart 2024 emissiemetingen uitgevoerd aan het afgas van de biomassastookinstallatie (ketel 14) bij Veolia Industriediensten B.V. te Arnhem. De metingen zijn uitgevoerd ter controle van de emissie-eisen gesteld in artikel 4.1332 van het Bal en het voorschrift 6.1.1 uit de omgevingsvergunning van 18 februari 2021.
- Het rapport van de metingen (met kenmerk EM-24-04) is op 26 april 2024 aan u toegezonden.

Motivering

Overtreding 1

Uit de resultaten van de metingen aan het afgas van de biomassastookinstallatie blijkt, dat na toepassing van de meetonzekerheid, niet wordt voldaan aan de emissiegrenswaarde, zoals gesteld in artikel 4.1332, vijfde lid onder b. van het Bal.

Artikel 4.1332, vijfde lid onder b. van het Bal

De emissiegrenswaarden in tabel 4.1332 zijn van toepassing:

b. op overige ketels gestookt op rie-biomassa of pellets gemaakt uit rie-biomassa vanaf 0,5 MW die voor de inwerkingtreding van dit besluit in bedrijf zijn genomen.

Tabel 4.1332 Overgangsrecht emissiegrenswaarden rie-biomassa gestookte ketel

Brandstof/nominaal thermisch ingangsvermogen	***Stikstofoxiden in mg/Nm³***	***Zwaveldioxide in mg/Nm³***	***Totaal stof in mg/Nm³***
Rie-biomassa of pellets gemaakt uit rie-biomassa, gestookt in een ketel van ten minste 5 MW	145	200	5

Er is sprake van een overtreding omdat de gemeten waarde van stof aan het afgas van de biomassastookinstallatie (ketel 14) op 12 maart 2024 5,8 mg /Nm^3 bedroeg, terwijl dit maximaal 5 mg /Nm^3 mag zijn.

Overtreding 2
Uit de resultaten van de NH3 metingen aan het afgas van biomassastookinstallatie blijkt, dat na toepassing van de meetonzekerheid, niet wordt voldaan aan de emissiegrenswaarde, zoals gesteld in vergunningvoorschrift 6.1.1 van 18 februari 2021.

Vergunningvoorschrift 6.1.1 van 18 februari 2021
6.1.1 De concentratie van ammoniak in het uitgeworpen rookgas van biomassagestookte Ketel 14 mag de emissiegrenswaarden van 5 mg/Nm3 niet overschrijden en wordt betrokken op 6% zuurstof

Er is sprake van een overtreding omdat de gemeten waarde van NH3 aan het afgas van de biomassastookinstallatie (ketel 14) op 12 maart 2024 20 mg /Nm^3 bedroeg, terwijl dit maximaal 5 mg /Nm^3 mag zijn.

Op grond van artikel 5.5 lid 1 onder d Omgevingswet is het verboden om te handelen in strijd met een voorschrift uit een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit.

Nu wij hebben vastgesteld dat sprake is van een overtreding zijn wij in beginsel verplicht om handhavend op te treden. Van handhavend optreden kan worden afgezien indien er sprake is van concreet zicht op legalisatie of indien handhavend optreden onevenredig is. Dit is in casu niet het geval.

Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO)
Uit het oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid hebben wij de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) vastgesteld en gepubliceerd. De LHSO heeft als uitgangspunt om de meest effectieve interventie in te zetten en dus op een passende wijze op te treden bij een overtreding. Welke wijze van optreden passend is, hangt af van de omstandigheden van het geval, zoals de aard en ernst van de overtreding, kenmerken van de overtreder en de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd of is ontstaan. In dit geval vinden wij het passend om handhavend op te treden door middel van een voornemen last onder dwangsom. In de bijlage hebben wij dit nader voor u uitgewerkt.

Wat verwachten wij van u?
Wij verwachten dat u de overtredingen beëindigt en herhaling hiervan voorkomt. Dit kunt u doen door bij uw bedrijf aan de Westervoortsedijk 73-GD te Arnhem:

- er voor te zorgen dat de emissie van stof vanuit de biomassacentrale (ketel 14) niet meer bedraagt dan 5 mg/Nm3;
- er voor te zorgen dat de emissie van ammoniak vanuit de biomassacentrale (ketel 14) niet meer bedraagt dan 5 mg/Nm3;

Het staat u vrij, indien mogelijk, andere maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de overtredingen wordt beëindigd.

Wilt u reageren?
Deze brief is nog geen besluit en u kunt daarom ook nog geen bezwaar maken. U kunt wel een reactie op dit voornemen geven. Dat heet een zienswijze.

In die zienswijze kunt u aangeven waarom u het niet met de constatering of de voorgenomen last onder dwangsom eens bent. Of waarom wij in dit geval niet tot handhaving over zouden moeten gaan. Heeft u bijvoorbeeld de overtreding ondertussen beëindigd? Of zijn er bijzondere omstandigheden waar wij rekening mee zouden moeten houden?

U kunt een reactie sturen naar postbus@odra.nl. Vermeld wel uw zaaknummer ODRA24HB0067. Zorg dat uw zienswijze binnen **twee weken** na verzending van deze brief door ons is ontvangen. Wij nemen dan uw reactie mee bij ons definitieve besluit. U ontvangt van ons daarover een brief.

Heeft u vragen?
Dan kunt u contact opnemen met [redacted] bereikbaar op telefoonnummer: [redacted] of per e-mail: postbus@odra.nl. Wilt u documenten zoveel mogelijk digitaal opsturen? Dit is milieuvriendelijker en efficiënter. Vermeld dan wel uw zaaknummer ODRA24HB0067.
Zo kunnen wij u sneller helpen.

Met vriendelijke groet,
Namens Gedeputeerde Staten van Gelderland
[redacted]
Manager Uitvoering
Omgevingsdienst Regio Arnhem

Bijlagen:
- Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO)
- Evenredigheidstoets
- Relevante wet- en regelgeving

Bijlage: Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO)

Uit het oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid hebben wij de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) vastgesteld en gepubliceerd, waarmee wij uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaving. De LHSO heeft als uitgangspunt om de meest effectieve interventie in te zetten en dus op een passende wijze op te treden bij een overtreding. Welke wijze van optreden passend is, hangt af van de omstandigheden van het geval, zoals de aard en ernst van de overtreding, kenmerken van de overtreder en de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd of is ontstaan.

Wij beoordelen de (mogelijke) gevolgen van de geconstateerde overtredingen voor de fysieke leefomgeving als: 3. Van belang.

Wij typeren uw gedrag als overtreder als: B. neutraal / onverschillig.

Er is gekozen voor de bovenstaande inschaling omdat:

Overtreding 1
Kwalificatie gevolgen:
Er is meer 16 % meer stof naar de lucht geëmitteerd dan volgens de emissienorm is toegestaan is. Dit is een flinke overschrijding van de norm. Hierdoor heeft meer verontreiniging naar de lucht plaatsgevonden dan is toegestaan.Om die reden achten wij de gevolgen 'Van belang'.

Kwalificatie gedrag:
Veolia heeft onvoldoende maatregelen getroffen om binnen de emissiegrenswaarde voor totaal stof te blijven. Hierdoor stelt Veolia zich onverschillig op.

Verzwarende omstandigheden
Er zijn reeds eerder handhavingstrajecten gestart wegens overschrijding van de gestelde emissienormen/vergelijkbare overtreding. Er is dan ook sprake van recidive. Volgens de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht kan de te treffen bestuurlijke maatregel dan worden opgeschaald.

Overtreding 2
Kwalificatie gevolgen:
Er is meer 300 % meer ammoniak geëmitteerd naar de lucht dan is toegestaan. Dit is een flinke overschrijding van de norm. Om die reden achten wij de gevolgen 'Van belang'.

Kwalificatie gedrag:
Veolia heeft onvoldoende maatregelen getroffen om binnen de emissiegrenswaarde voor ammoniak te blijven. Hierdoor stelt Veolia zich onverschillig op.

Verzwarende omstandigheden
Er zijn reeds eerder handhavingstrajecten gestart wegens overschrijding van de emissienorm voor ammoniak. Er is dan ook sprake van recidive. Volgens de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht kan de te treffen bestuurlijke maatregel dan worden opgeschaald.

In de LHSO is een interventiematrix opgenomen. Op basis van de inschaling van de (mogelijke) gevolgen van de overtredingen en uw gedrag als overtreder wordt de wijze van optreden bepaald.

De overtredingen zijn door ons ingeschaald in B3 van de interventiematrix. Dit betekent dat wij u een last onder dwangsom opleggen.

Mocht u van mening zijn dat de overtredingen lager ingeschaald moeten worden, waardoor wij eerst een waarschuwingsbrief hadden moeten sturen, dan wordt er een zwaardere interventie toegepast, omdat er sprake is van recidive. Voor dezelfde of soortgelijke overtredingen zijn eerder ook al handhavingstrajecten gestart.

Bijlage: Evenredigheidstoets

Wij hebben de taak zorg te dragen om handhavend op te treden tegen overtreding van de geldende wet- en regelgeving. De hoogste bestuursrechter van Nederland heeft bepaald dat wij daartoe zelfs verplicht zijn. Alleen in bijzondere situaties mogen wij daarvan afzien. Bij een besluit tot handhavend optreden is het wel belangrijk dat de nadelige gevolgen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Daarbij moeten wij in elk geval motiveren waarom het besluit geschikt is om het doel te bereiken, waarom het een noodzakelijke maatregel is en waarom het besluit in dit concrete geval evenwichtig is.

Geschiktheid
Het bedrag en de gestelde begunstigingstermijn in de last moeten in verhouding staan tot het opheffen van de overtreding. Daarbij moet de hoogte van de dwangsom een voldoende prikkel zijn om de overtreding zelf te beëindigen. De begunstigingstermijn moet redelijk zijn om aan de last te kunnen voldoen. Deze mag niet te kort zijn omdat er anders geen voldoende gelegenheid is om de overtreding te beëindigen. De termijn mag ook niet te lang zijn, omdat de overtreding dan in feite gedoogd wordt. Op die manier is het opleggen van een herstelsanctie een geschikt middel om de beëindiging van een overtreding te bereiken.

Op 24 april 2024 is er een nieuw handhavingsbeleid vastgesteld: de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie provincie Gelderland. In deze strategie wordt voor de vaststellen van de hoogte van dwangsombedragen en de begunstigingstermijnen verwezen naar de 'Leidraad dwangsombedragen en begunstigingstermijnen versie september 2023'. Omdat we hier geen aansluiting konden vinden voor de overtreding, en de berekening van de dwangsom volgens bijlage 2 (berekening voor financieel krachtige bedrijven) waarschijnlijk op een heel hoge dwangsom uitkomt, hebben we er in dit geval voor gekozen om nog aan te sluiten bij het Beleidsplan Beleidsplan vergunningverlening, toezicht en handhaving fysieke leefomgeving (vastgesteld op 16 april 2019), Bijlage 6: Tabel dwangsomhoogte en termijnen, Thema 'Lucht', Overschrijding emissienorm (per overschrijdingspercentage), per overtreding, maximaal 2 verbeuringen, begunstigingstermijn twee weken. Omdat hier per abuis geen bedragen bij staan, hebben wij de bedragen die al eerder in onze eerdere handhavingszaken zijn gehanteerd, overgenomen. Wij zijn van mening dat van deze bedragen een voldoende financiële prikkel uit gaat om de overtreding ongedaan te maken en ongedaan te houden.

De termijn van twee weken achten wij voldoende om de overtreding ongedaan te maken.

Noodzakelijkheid
Gezien de beginselplicht tot handhaving is de noodzakelijkheid van handhavend optreden in geval van een overtreding gegeven. Voor de effectiviteit van regels moet het uitgangspunt zijn dat die regels ook gehandhaafd worden. De kracht van een regel zou verdwijnen als duidelijk is dat er geen gevolgen zijn voor het overtreden van die regels. De herstelsanctie is geen punitieve sanctie en biedt de overtreder de

kans om de overtreding zelf te beëindigen. Het verbeuren van een dwangsom is pas aan de orde als er niet, niet tijdig of niet volledig aan de last wordt voldaan. Er kan niet met een minder vergaande maatregel worden volstaan, omdat nakoming daarmee niet afgedwongen kan worden en een voldoende prikkel om na te komen daarbij ontbreekt. Om een passende wijze van handhavend optreden te bepalen, maken wij gebruik van de Landelijke Handhavingsstrategie omgevingsrecht. Op basis van deze strategie hebben wij de overtreding ingeschaald naar ernst van de overtreding en het gedrag van de overtreder.

Typering van gevolgen fysieke leefomgeving 3. Van belang Typering van het gedrag van de overtreder B. Neutraal/ onverschillig Op basis van de bovenstaande inschaling gaan wij zonder voorgaande waarschuwing direct over tot handhavend optreden. Voor een uitvoeriger uitleg over de typering volgens de LHSO verwijzen wij u naar de bijlage: 'Reactie zienswijze'.

Evenwichtigheid
Van handhaving kan (of moet) worden afgeweken als er sprake is van bijzondere omstandigheden. Een van die bijzondere omstandigheden is als het handhavingsbesluit onevenredige gevolgen heeft voor de overtreder. Nadelige gevolgen van besluitvorming kunnen en hoeven niet voorkomen te worden. Het gaat om het voorkomen van onnodig nadelige gevolgen. In dit geval vinden komen wij tot de conclusie dat er geen sprake is van bijzondere omstandigheden, waardoor wij van handhaving zouden moeten afzien. Wij vinden handhavend optreden in dit geval evenredig.

Bijlage: Relevante wet- en regelgeving

Omgevingswet

Artikel 4.3 eerste lid onder b.
Lid 1
Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de volgende activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving:
b. milieubelastende activiteiten,

Artikel 5.5 eerste lid onder d
Het is verboden te handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning voor: een milieubelastende activiteit,

Besluit activiteiten leefomgeving

Artikel 3.6 eerste lid onder b
Lid 1
Bij het verrichten van de activiteit, bedoeld in artikel 3.4, en een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam die daarbij wordt verricht, wordt voldaan aan de regels over:
b. een kleine en middelgrote stookinstallatie voor standaard brandstoffen, bedoeld in paragraaf 4.126;

§ 4.126. Kleine en middelgrote stookinstallatie voor standaard brandstoffen
Artikel 4.1292. (toepassingsbereik)
1 Deze paragraaf is van toepassing op het exploiteren van een stookinstallatie waarin de volgende stoffen worden gestookt: i. rie-biomassa en pellets gemaakt uit rie-biomassa, als wordt gestookt in een stookinstallatie met een nominaal thermisch ingangsvermogen van minder dan 15 MW.

Artikel 4.1332 vijfde lid onder b.
De emissiegrenswaarden in tabel 4.1332 zijn van toepassing:

a. op ketels als bedoeld in het derde en vierde lid vanaf 1 januari 2027; en
b. op overige ketels gestookt op rie-biomassa of pellets gemaakt uit rie-biomassa vanaf 0,5 MW die voor de inwerkingtreding van dit besluit in bedrijf zijn genomen.

Tabel 4.1332 Overgangsrecht emissiegrenswaarden rie-biomassa gestookte ketel

Brandstof/nominaal thermisch ingangsvermogen	***Stikstofoxiden in mg/Nm³***	***Zwaveldioxide in mg/Nm³***	***Totaal stof in mg/Nm³***
Rie-biomassa of pellets gemaakt uit rie-biomassa, gestookt in een ketel van minder dan 1 MW	300	200	40
Rie-biomassa of pellets gemaakt uit rie-biomassa, gestookt in een ketel van ten minste 1 en minder dan 5 MW	275	200	20

Rie-biomassa of pellets gemaakt uit rie-biomassa, gestookt in een ketel van ten minste 5 MW	145	200	5

ACTUALISATIE OMGEVINGSVERGUNNING 18 februari 2021, W.Z19.105802.01

6 MAATWERKVOORSCHRIFTEN

6.1 Luchtemissies biomassacentrale

6.1.1 De concentratie van ammoniak in het uitgeworpen rookgas van biomassagestookte Ketel 14 mag de emissiegrenswaarden van 5 mg/Nm3 niet overschrijden en wordt betrokken op 6% zuurstof