

College van burgemeester en wethouders

GOEDGEKEURD

Vergadering van 8 juni 2023
Beleid en Uitvoering -
Vergunningverlening en T&H

2023_B&W_00447 Vervolgtraject IceBear

Samenstelling:

Aanwezig:

de heer J.H. Bats, Burgemeester en voorzitter; de heer M. Smit, Wethouder; mevrouw T. Jongman, Wethouder; de heer B. Harmsma, Wethouder; de heer M. Scheringa, Wethouder; de heer M.W. de Graaf, Gemeentesecretaris

Besluit

1. In te stemmen met het voornemen last onder dwangsom voor de overtreding(en) van de bepalingen in het Activiteitenbesluit;
2. In te stemmen met voornemen om een maatwerkvoorschrift geuremissiewaarden op te leggen;
3. In te stemmen met de conclusie dat de IceBear milieuvergunningplichtig is;
4. In te stemmen met de brief waarin IceBear wordt medegedeeld dat zij vergunningplichtig is;
5. Kennis te nemen van de reactie van Tauw d.d. 2 juni 2023, inzake het rapport van de ODRA van 16 mei 2023 en het rapport van SGS van 24 februari 2023;
6. Kennis te nemen van het rapport van de GGD d.d. 1 juni 2023, inzake het rapport van de ODRA van 16 mei 2023 en het rapport van SGS van 24 februari 2023.

Beschrijving

Inleiding

Op 8 november 2022 heeft uw college ingestemd met het laten uitvoeren van nieuwe onderzoeken naar geluid en luchtkwaliteit bij Ice Bear. Bij deze onderzoeken diende zowel de biomassacentrale als de palletblokkenproductie te worden betrokken. Deze onderzoeken zijn inmiddels in opdracht van de Omgevingsdienst IJsselland uitgevoerd door de Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA) en SGS. Op enkele punten is een overschrijding van de wettelijke normen geconstateerd (formaldehyde, stof en geur).

Door SGS is geen verhoogd formaldehydeniveau in de omgeving van het bedrijf gemeten.

TAUW en de GGD hebben de meetresultaten beoordeeld en onderschrijven de conclusies van de rapportage van de ODRA en SGS. De GGD geeft daarbij aan dat de uitkomsten niet meteen leiden tot acute en onomkeerbare gezondheidsrisico's, maar vindt dit wel een onwenselijke situatie.

Op de overschrijdingen van de normen wordt gehandhaafd. Hiervoor is een voorlopige last onder dwangsom opgesteld.

Daarnaast heeft IceBear inmiddels een akoestisch onderzoek laten uitvoeren om te onderzoeken of de activiteiten passen binnen de geluidszone van het bedrijventerrein. Omdat dit niet het geval is, is door IceBear een verzoek om maatwerkvoorschriften ingediend. De overschrijding lijkt niet inpasbaar in het zonemodel. Er is daardoor geen zicht op legalisatie. Er wordt gehandhaafd op de normen van het activiteitenbesluit.

Omdat er nog steeds geen duidelijkheid bestond over het al dan niet vergunningplichtig zijn van alle activiteiten binnen het productieproces van IceBear is aan Nysingh gevraagd de vergunnings- of meldingsplicht voor het hele productieproces van IceBear te onderzoeken. Dit heeft geleid tot de conclusie dat op twee onderdelen sprake is van een vergunningplicht.

Tijdens een eerdere informatiebijeenkomst voor omwonenden en bedrijven in de omgeving is toegezegd dat de uitkomsten van de metingen en de vervolgstappen weer zouden worden gedeeld in een informatiebijeenkomst. Deze bijeenkomst vindt plaats op 22 juni 2023.

Gewenst resultaat

Het wegnemen van de ervaren overlast.

Argumenten

1.1 Er moet handhavend opgetreden worden tegen de geconstateerde overtreding van de normen in het Activiteitenbesluit Milieubeheer.

Er zijn drie overtredingen van de normen in het Activiteitenbesluit milieubeheer geconstateerd. Hiertegen moet handhavend worden opgetreden. De volgende overtredingen zijn geconstateerd:

1. te hoge emissie formaldehyde. De concentratie van formaldehyde in het afgas van drogers 1a en 2a en de gaswasser voldoen niet aan de gestelde eis. De concentratie is hoger dan het maximum van 1 mg/Nm³;
2. goederen worden in de buitenlucht zodanig op- of overgeslagen dat stofverspreiding optreedt die op een afstand van meer dan twee meter van de bron met het blote oog waarneembaar is;
3. de geluidsbelasting op de gevel van gevoelige gebouwen is tussen 23.00 en 07.00 te hoog. IceBear heeft verzocht om maatwerkvoorschriften. Het verzoek om maatwerkvoorschriften wordt afgewezen.

Proces

De eerstvolgende stap in het handhavingstraject is het versturen van de voorlopige last onder dwangsom. In deze voorlopige last onder dwangsom worden begunstigingstermijnen gegeven en per overtreding de hoogte van de dwangsom bepaald. Tegen deze voorlopige last kan IceBear en de indieners van een handavingsverzoek een zienswijze naar voren brengen. Met inachtneming van deze zienswijze zal vervolgens een definitieve last onder dwangsom worden opgesteld. Bij een voornemen is dus herstel van bij nader inzien onredelijke keuzes mogelijk.

Bij een definitief besluit kan de overtreder bezwaar indienen, evenals andere belanghebbenden. Vervolgens is beroep en hoger beroep. In elke fase kan de indiener een voorlopige voorzienig verzoeken bij de voorzieningenrechter.

Begunstigingstermijnen

In de voorlopige last onder dwangsom wordt een begunstigingstermijn gegeven om de overtredingen ongedaan te maken. Het bepalen van de lengte van de begunstigingstermijn mag alleen afhangen van de herstelperiode die de overtreder nodig heeft om aanpassingen te doen en van het risico van de overtreding. Een begunstigingstermijn langer dan de overtreder nodig heeft de overtreding te beëindigen kan worden gezien als gedogen. Een begunstigingstermijn korter dan de overtreder nodig

heeft wordt als onredelijk gezien. Voor stof en geluid wordt een begunstigingstermijn van 4 weken gehanteerd. Voor formaldehyde wordt een termijn van 3 maanden gehanteerd.

Dwangsommen

De hoogte van een dwangsom moet voldoende prikkel geven voor de overtreder om werk te maken van het beëindigen van de overtreding. Met betrekking tot de dwangsommen wordt afgeweken van de Landelijke Handhavingsstrategie. Wat is opgenomen in de leidraad zijn gemiddelden en bedoeld voor particuliere en MKB-bedrijven. Voor grote bedrijven wordt altijd maatwerk gehanteerd. Het opleggen van de 'lage' bedragen zou niet het financieel gewenste effect hebben. 10% van de omzet achten wij, ook op basis van jurisprudentie, een goede, financiële prikkel. Wellicht dat het genomen bedrag te hoog is, maar omdat IceBear geen inzicht heeft willen geven in hun economisch voordeel, achten wij dit bedrag op voorhand niet onjuist. IceBear kan in de zienswijze wel meer duidelijkheid verschaffen en dit kan een reden zijn om de dwangsom (gedeeltelijk) te verlagen, maar het zal maatwerk blijven.

Dit overwegende zijn de begunstigingstermijnen en de hoogte van de dwangsom bepaald (per overtreding en het maximale bedrag). Inzet van het college is het verminderen van de overlast voor de omgeving. Dit blijkt ook uit de lengte van de begunstigingstermijnen.

Formaldehyde

Hier is sprake van een zeer zorgwekkende stof. De stof daalt volgens de metingen niet in de directe omgeving neer, maar komt wel in het milieu terecht. De begunstigingstermijn moet redelijk zijn en in verhouding staan tot de overtreding. De begunstigingstermijn voor een last onder dwangsom moet afhangen van de mogelijkheid van de overtreder om deze overtreding te beëindigen. Het bedrijf heeft aangegeven dat op het meetpunt geen formaldehyde werd verwacht. De Omgevingsdienst neemt het installeren van een extra filter als uitgangspunt voor het beëindigen van de overtreding en adviseert een begunstigingstermijn van 3 maanden. Omdat hierbij sprake is van een zeer kleine overschrijding en er geen risico bestaat voor de omgeving is dit een redelijke termijn. Deze termijn wordt overgenomen.

In de praktijk zien we dat bij formaldehyde het inzetten van metingen moeilijk is. Voor geconcludeerd kan worden dat er (nog steeds) sprake is van een overtreding moet een controle uitgevoerd worden. Er is daarom voor gekozen om de dwangsom per 3 maanden te verbeuren. De ODRA krijgt opdracht om een jaar lang elk kwartaal metingen in te plannen. Het feit dat de dwangsom eenmaal per 3 maanden wordt verbeurd is verwerkt in de hoogte van het bedrag. Die is verhoogd zodat het bedrag past bij verbeuren per 3 maanden. De hoogte van de dwangsom is € 684.375 per 3 maanden met een maximum van € 2.737.500.

Geluid

De overschrijding op geluid vindt vooral in de nacht plaats. Op de zonegrens is dit 46 dB waar maximaal 40 dB is toegestaan. De geluidsruijme in het zonemodel is 3dB, en niet genoeg. De overschrijding lijkt niet te passen niet in het zonegebied zodat er geen zicht bestaat op legalisatie. Geluidsoverlast is een veelgehoorde klacht. De inzet van het college is om de overlast te verminderen. Deze overtreding is waarschijnlijk lastiger te beëindigen, al zijn in het afgelopen jaar al diverse maatregelen genomen. De quick wins zijn al uitgevoerd en er moeten nu structurelere maatregelen genomen worden. Het bedrijf moet wel in de gelegenheid moet worden gesteld om maatregelen te treffen. Er moet ook controle mogelijk zijn. De begunstigingstermijn is daarom 4 weken. De hoogte van de dwangsom wordt bepaald op € 152.083 met een maximum van 1.825.000. Er worden maandelijks controles uitgevoerd of de overtreding is beëindigd.

Stof

De overtreding van stof komt voort uit de opgeslagen houtvoorraad in de bunker op het terrein. De ervaren overlast door stof is hoog. Het bedrijf moet wel in de gelegenheid moet worden gesteld om maatregelen te treffen. Er moet ook controle mogelijk zijn. De begunstigingstermijn is daarom 4

weken. De hoogte van de dwangsom wordt bepaald op € 76.042,-, met een maximum van € 912.500,-. Er worden maandelijks controles uitgevoerd of de overtreding is beëindigd.

Geur

2.1 Tijdens de metingen is ook geconstateerd dat er een overschrijding van is van de geurnormen.

Dit is geconstateerd tijdens de metingen van 14 en 15 februari 2023. Een overschrijding van de geurnormen was in een eerder stadium niet geconstateerd.

Wanneer uit onderzoek volgt dat de geurhinder ter plaatse van een of meer geurgevoelige objecten een aanvaardbaar hinderniveau overschrijdt, kan met een maatwerkvoorschrift geuremissiewaarden vastgesteld worden. Bij het bepalen van een aanvaardbaar geurniveau wordt rekening gehouden met een aantal zaken waaronder lokaal geurbeleid. Omdat de gemeente geen eigen geurbeleid heeft, wordt het geurbeleid van de provincie Overijssel als uitgangspunt gehanteerd. Bij het bepalen van een aanvaardbaar niveau van geurhinder wordt ten minste rekening gehouden met de volgende aspecten: de bestaande toetsingskaders, waaronder lokaal geurbeleid en de geurbelasting ter plaatse van geurgevoelige objecten;

De constatering van de overschrijding van de geurnorm en het voornemen om een maatwerkvoorschrift op te leggen, wordt per brief aan IceBear meegedeeld.

3.1 Uit nader onderzoek blijkt dat er sprake is van een vergunningplicht.

Voorgeschiedenis:

IceBear heeft sinds 2018 haar activiteiten uitgevoerd op basis van een melding in het kader van het Activiteitenbesluit. In 2017 heeft IceBear een vergunning aangevraagd bij de provincie, tot op dat moment het bevoegd gezag. De provincie heeft de aanvraag beoordeeld en aangegeven dat IceBear niet langer vergunningplichtig is, maar kan volstaan met een melding in het kader van het Activiteitenbesluit. Die melding heeft IceBear in februari 2018 ingediend bij de Omgevingsdienst. Deze melding is geaccepteerd.

In 2022 is IceBear begonnen met de productie van palletblokken. Die productie heeft tot veel overlast en klachten geleid. De inspanningen van het college er vooral op gericht geweest de overlast te verminderen en te onderzoeken of het bedrijf aan de normen voldoet. Een vraag die in de loop van 2022 is gerezen is of IceBear niet toch vergunningplichtig is.

In het gezamenlijk advies van TAUW en Oosterveen en de Groot zijn daarover enkele overwegingen geschreven:

1. Het persen van palletblokken is vergelijkbaar met het persen van platen.
2. De vergunningplicht die volgt uit cat. 28.10-29 is eigenlijk een fout, die bij inwerkingtreding van de Omgevingswet zal worden rechtgezet.

De gedachte achter de eerste overweging is dat het in juridische zin, milieutechnische zin en qua overlast niet relevant is in welke vorm de producten uit de fabriek komen. Overlast en milieu impact worden door het productieproces bepaald en niet door het feit dat een product vierkant is, in plaats van plaatvormig.

De gedachte achter de tweede overweging is dat bijlage I Bor lijkt te zijn geschreven op opslagcapaciteit en het artikel onder de Omgevingswet ook zal zijn ingericht op opslag. Als voor capaciteit moet worden gelezen verwerkingscapaciteit in plaats van opslagcapaciteit lijkt dat een verzwaring van de systematiek.

Uw college heeft 8 november 2022 besloten de door de provincie ingezette lijn en de overwegingen van TAUW en OdG te volgen, primair in te zetten op onderzoeken naar de normen en de meldingplicht als uitgangspunt te houden. In het voorjaar 2023 zijn de vragen met betrekking tot de vergunningplicht weer actueel geworden. Onder andere in het interpellatiedebat heeft de fractie Veur Elkaar uw college hier expliciet op bevraagd.

Naar aanleiding van die vragen heeft uw college huisadvocaat om advies gevraagd hoe het begrip 'capaciteit' in 28.10-29 moet worden gelezen. Als verwerkingscapaciteit of als opslagcapaciteit, zoals in de eerdere advisering als uitgangspunt is genomen. De huisadvocaat heeft geadviseerd dat in lijn met het eerdere advies hier 'opslagcapaciteit' kan worden gelezen. Hierop is geconcludeerd dat de eerdere lijn qua meldingsplicht kon worden gehandhaafd. Toch bleef er voor de omgeving onduidelijkheid op dit onderwerp. Uw college heeft de huisadvocaat daarom nogmaals om advies gevraagd met het verzoek daarbij niet alleen naar het begrip 'capaciteit' te kijken. Huisadvocaat heeft daarop een brede beoordeling gedaan van activiteiten en regels.

Conclusie huisadvocaat

Op basis van die brede beoordeling komt de huisadvocaat tot de volgende conclusie.

Hoewel de vorm van het product geen invloed heeft op milieugevolgen of overlast, spreekt de wet van plaatmateriaal. De door IceBear nu geproduceerde blokken zijn niet te scharen onder plaatmateriaal en de bestuursrechter legt deze interpretatie strak uit. Ook constateert onze huisadvocaat dat in 28.10-29 weliswaar opslagcapaciteit kan worden gelezen en de Omgevingswet straks ook van opslagcapaciteit uitgaat, maar dat dit onverlet laat dat de cumulatieve capaciteit de 10.000 ton niet mag overschrijden. Opslagcapaciteit lijkt dan dicht tegen verwerkingscapaciteit aan te schuren.

Geconstateerd wordt dan ook dat de eerder gekozen overwegingen niet langer gehanteerd kunnen worden en IceBear een vergunningplichtige inrichting is.

4.1 IceBear moet op de hoogte worden gebracht van de vergunningplicht en in de gelegenheid worden gesteld om daarop te reageren.

In de brief wordt uitgelegd hoe de gemeente tot de conclusie komt dat er voor de activiteiten van IceBear een vergunning nodig is en dat een melding niet volstaat. IceBear wordt in de gelegenheid gesteld om hierop te reageren. Omdat IceBear in de veronderstelling is dat volstaan kon worden met een melding en gezien de voorgeschiedenis wordt IceBear uit oogpunt van zorgvuldigheid in de gelegenheid gesteld om een reactie te geven op de mededeling vergunningplicht. Daarvoor wordt een korte termijn van twee weken gesteld. Deze termijn is zo kort omdat er een aantal handhavingsverzoeken ligt, die (onder andere) stellen dat er een vergunningplicht geldt voor IceBear. De afhandeltermijn van deze verzoeken is al verstreken. Verder uitstel is niet mogelijk.

Vervolg

Een volgende stap zal een waarschuwingsbrief zijn. Het niet hebben van een vergunning is een nieuwe overtreding en volgens de landelijke handhavingsstrategie moet het bedrijf dan eerst een waarschuwing ontvangen. Een (voornemen) last onder dwangsom is een volgende stap. Gevolgd door een last onder dwangsom.

Gevolg vergunningplicht

De vergunningplicht heeft vooralsnog geen invloed op de normen. De overschrijdingen van de normen lijken de overlast te veroorzaken. Daarom is het handhaven op de normen urgenter dan op de vergunningplicht.

5.1 Op verzoek van de gemeente heeft TAUW de resultaten van de metingen beoordeeld.

In de reactie van 2 juni 2023 geeft TAUW haar bevindingen weer. TAUW kan de rapportage grotendeels volgen, maar heeft wel enkele kanttekeningen bij de uitgevoerde metingen en de toegepaste beoordelingssystematiek. Dit is geen aanleiding om op basis van de gedane metingen af te zien van handhaving. De metingen worden door de Omgevingsdienst en de ODRA als representatief beoordeeld.

6.1 Op verzoek van de gemeente heeft de GGD de resultaten van de metingen beoordeeld.

De GGD constateert dat de uitstoot van het bedrijf nog steeds niet voldoet aan de eisen die worden gesteld in het Activiteitenbesluit. Hoewel dit niet meteen leidt tot acute en onomkeerbare gezondheidsrisico's, vindt de GGD dit een onwenselijke situatie. De GGD motiveert dit als volgt.

Zeer zorgwekkende stoffen, zoals formaldehyde, moeten zoveel mogelijk vermeden worden in het leefmilieu.

Grote delen van Steenwijk en Tuk worden blootgesteld aan geur van IceBear boven de richtwaarde van 0,5 OUE/m³. Geurhinder kan leiden tot verstoring van (gezond) gedrag en stress gerelateerde klachten.

Het is nog onduidelijk in hoeverre er sprake is van overschrijding van gezondheidskundige advieswaarde voor geluid. Ook is er regelmatig overlast van piekgeluiden wanneer de transportband van de houtsnippers in storting loopt. Dit kan leiden tot ernstige geluidhinder en slaapverstoring.

Verder ervaren omwonenden overlast van grof stof, mogelijk afkomstig van IceBear. Dit kan leiden tot gezondheidsklachten aan de slijmvliezen van ogen en keel.

Ten behoeve van de gezondheid en kwaliteit van leven van omwonenden en de werknemers op het industrieterrein dringt GGD bij de gemeente Steenwijkerland aan op handhaving bij IceBear. Daarnaast dringt de GGD aan op een integrale blik van de gemeente op de inpassing van het bedrijf in haar omgeving. Dit betekent ook dat er zorg is voor proactieve en regelmatige communicatie met omwonenden over de ontwikkelingen rondom dit bedrijf, en transparantie over incidenten, zorgen en klachten. IceBear heeft daar zelf een belangrijke verantwoordelijkheid in richting haar omgeving. Maar in geval deze verantwoordelijkheid niet door het bedrijf genomen wordt, vraagt de GGD aan de gemeente om deze rol op zich te nemen.

Kanttekeningen

Het opstarten van een handhavingstraject kan risico's met zich meebrengen, omdat belanghebbenden kunnen stellen schade te lijden door de actie van de gemeente. De gemeente kan dan aansprakelijk gesteld worden. De gemeente is hiervoor verzekerd, maar er is een reële kans dat de geclaimde schadebedragen uitstijgen boven het maximale verzekerde bedrag.

Financiën

n.v.t.

Uitvoering en planning

Na collegebesluit volgt verzending van brieven.

Communicatie en participatie

Met de klachtencommissie Stop Overlast IceBear zal een afspraak worden gemaakt om hen te informeren over het collegebesluit. Na het collegebesluit zullen de bewoners en ondernemers uit de buurt worden uitgenodigd voor een informatieavond op 22 juni 2023.

Is het besluit openbaar?

Ja

Bijlagen

1. Voornemen last onder dwangsom
2. Mededeling maatwerkvoorschrift geur
3. Mededeling vergunningplicht