

Verslag van de digitale hoorzitting van de commissie Rechtsbescherming op 13 juli 2021

Onderwerp

Het bezwaarschrift van Smurfit Kappa Parenco BV te Renkum (hierna: Parenco/bezwaarde), vertegenwoordigd door Stibbe Advocaten en notarissen ([REDACTED] en [REDACTED]), gericht tegen de beslissing van Gedeputeerde Staten (hierna: GS) van 7 april 2021, zaaknummer 195283050, waarbij GS een last onder dwangsom (hierna: LOD) hebben opgelegd in verband met overtreding van de emissiewaarden NOx en CO (Activiteitenbesluit milieubeheer).

Aanwezigen

De Commissie is ter zitting als volgt samengesteld:

- Voorzitter: [REDACTED]
- leden: [REDACTED]
[REDACTED]
- secretaris: [REDACTED]

Verder zijn aanwezig:

- namens bezwaarde: [REDACTED] (gemachtigde)
[REDACTED] (Parenco)
[REDACTED] Smurfit Kappa Europe)
[REDACTED] (Parenco)
- namens GS: [REDACTED] (ODRA)
[REDACTED] (ODRA)
[REDACTED] (ODRA)

Verslag

De voorzitter opent de hoorzitting en licht de werkwijze en samenstelling van de Commissie toe. Hij vraagt naar de stand van zaken en geeft het woord aan bezwaarde.

[REDACTED] zegt dat er in de loop van de tijd diverse aanpassingen aan de branders zijn geweest. De laatste aanpassing is van februari 2021. Vervolgens heeft Advies- en ingenieursbureau Tauw nieuwe metingen verricht met goede resultaten. Deze maand zal een aantal mondstukken nog worden afgedicht in het kader van het streven naar continue verbeteringen. Ten tijde van de oplegging van de LOD voldeed Parenco al aan de normen.

█ geeft desgevraagd aan dat er sinds januari 2021 door de ODRA geen nieuwe metingen zijn verricht. De ODRA heeft regelmatig metingen verricht waaruit bleek dat er na modificaties na verloop van tijd toch weer overschrijding van de emissiegrenswaarden van NOx en CO plaatsvonden. Bezwaarde geeft zelf aan dat overtredingen in de toekomst niet uitgesloten zijn. De LOD kon dus opgelegd worden zonder nieuwe metingen.

█ zegt dat er een continue proces van metingen is geweest. Het betrof steeds incidentele metingen. Bovendien is er sprake van een gewijzigde situatie sinds de modificatie van februari 2021. Het betrof geen geringe aanpassing, maar een substantiële wijziging van software en een fysieke aanpassing aan de ketel die ook niet kan worden teruggedraaid. Deze modificatie is niet doorgevoerd ter voorkoming van een LOD. Dit weet de ODRA ook.

█ geeft aan dat er nog metingen zullen volgen om te bekijken of Parenco zich aan de normen houdt.

De voorzitter vraagt hoe het zit met de representativiteit van de metingen.

█ stelt dat GS er in het voornemen zelf van uit gaan dat de bedrijfsomstandigheden representatief moeten zijn (ketelbelasting van 40-60%). Volgens Parenco moet dat 60% of meer zijn. Kennelijk hebben GS nu een ander beeld bij het begrip representativiteit en gaan zij er van uit dat Parenco ook bij een lagere ketelbelasting aan de emissiegrenswaarden moet voldoen. Volgens █ is dat niet in overeenstemming met het wettelijk kader. Uit artikel 5.13 van het Activiteitenbesluit juncto artikelen 5.1 en 5.2 van de Activiteitenregeling volgt dat metingen onder representatieve bedrijfsomstandigheden moeten worden uitgevoerd. Dit blijkt ook uit het MRS-meetsysteem. Dus niet elke meting met een hogere emissie dan de grenswaarden is een overtreding en kan dus evenmin altijd tot verbeuring leiden. De formulering van de last is dus onjuist, onduidelijk en in strijd met de rechtszekerheid.

█ zegt dat representatieve bedrijfsomstandigheden niet hetzelfde is als representatieve meetomstandigheden. Parenco moet altijd aan de voor haar geldende emissiegrenswaarden uit het Activiteitenbesluit voldoen. De ODRA is een gecertificeerde meetinstantie. In het voornemen zeggen GS enkel gezegd dat zij niet weten of er onder representatieve bedrijfsomstandigheden aan de grenswaarden wordt voldaan. GS zeggen niet dat de metingen zelf niet representatief zijn.

█ wijst op de metingen van januari 2021. De ODRA heeft daar onder diverse omstandigheden gemeten. Iedere meting moet voldoen aan de grenswaarden.

█ vraagt waarom bezwaarde van oordeel is dat de LOD niet mag worden opgelegd ter voorkoming van verdere overtredingen.

█ zegt dat GS er in hun schriftelijke reactie op de bezwaren er inmiddels van uit lijkt te gaan dat er met de modificatie van februari 2021 aan de last wordt voldaan. Er is dus sprake van een nieuwe omstandigheid voor en zeker na het opleggen van de LOD.

█ zegt dat niet iedere aanpassing leidt tot een gewijzigde omstandigheid. Het is niet zeker of er bij nieuwe metingen niet weer sprake blijkt te zijn van overschrijding van de emissiegrenswaarden. Verder is het rapport van Tauw van latere datum dan het bestreden besluit. GS konden daarom ten tijde van het opleggen van de last alleen van de eigen metingen uitgaan.

De voorzitter wil de overige bezwaren aan de orde stellen. Het betreft onevenredigheid (stopzetten van de ketels en NOx/CO als dan niet apart bezien), de hoogte van de dwangsommen en de begunstigingstermijn.

█ zegt dat uit de laatste metingen geen te hoge emissie van CO blijkt. Parenco weet niet hoe dit zal zijn bij een belasting van minder dan 60%. Er is een mogelijke correlatie van NOx en CO bij een lagere ketelbelasting. Als dit zo is, is handhaving onevenredig. NOx is nu stabiel. CO is niet geheel zeker. CO is echter minder schadelijk voor het milieu. Verder zijn toekomstige aanpassingen (na die van eind juli) niet mogelijk zonder een zeer kostbare meerdaagse stop. In dat geval is de begunstigingstermijn niet reëel.

█ zegt dat GS niet weten of Parenco nu voldoet aan de emissiegrenswaarden. Kennelijk is er bij Parenco zelf ook twijfel, dus GS hebben de LOD terecht opgelegd. Parenco heeft zelf gekozen voor het ombouwen van de oude ketel. GS vinden geen enkele overschrijding van de emissiegrenswaarden acceptabel.

█ zegt dat GS de ketel zelf hebben vergund. De grenswaarden staan in het Activiteitenbesluit. Als GS vasthouden aan het standpunt dat Parenco aan die normen moet voldoen onder andere bedrijfsomstandigheden dan genoemd in het MRS, kan Parenco niet garanderen dat dit gebeurt. Als GS dit inderdaad bedoelen, is de last niet duidelijk.

De voorzitter richt zich tot GS. Het is voor de Commissie niet duidelijk op welk beleid de dwangsommen op zijn gebaseerd en hoe de hoogte van de dwangsommen zijn bepaald.

█ zegt dat GS zijn uitgegaan van de leidraad van de LHS. De afwijking van de daarin opgenomen hoogte van de dwangsommen zal nader worden toegelicht in de beslissing op bezwaar. Hierbij spelen een rol de verwijtbaarheid, voorbedachte rade en de benodigde financiële prikkel. De hoogte is nodig als financiële prikkel om aan de last te voldoen. Die ontbreekt bij een lager bedrag. Desgevraagd licht █ toe dat GS in het bestreden besluit uitgaan uit van type C3 uit de LHS (beperkt onverschillig reactief) met als verzwarend element recidive.

█ constateert dat de LHS significant lagere bedragen geeft. In het voornemen is ook sprake van lagere bedragen dan de uiteindelijke last. Er is geen sprake van verwijtbaarheid, voorbedachte rade of onverschilligheid in casu. Parenco spant zich juist in voor continue verbeteringen en voert deze ook steeds door.

█ zegt dat de bedragen sinds het voornemen zijn aangepast op het gewijzigde beleid.

De voorzitter merkt op dat GS in het besluit bij de weergave van het wettelijk kader nog uitgaan van een verouderde versie van het Activiteitenbesluit. Voor de inhoud van de zaak maakt dit niet uit.

De voorzitter constateert dat bezwaarde heeft verzocht om een verlenging van de begunstigingstermijn van die naar negen maanden. GS hebben dit verzoek afgewezen, maar de termijn wel opgeschort tot twee weken na de beslissing op bezwaar. Dit komt al enigszins tegemoet aan het verzoek. Wat verwacht bezwaarde van de Commissie op dit punt?

█ zegt dat de termijn te kort is als er na juli 2021 nog meer aanpassingen moeten plaatsvinden. Als die al mogelijk zijn, zijn die niet mogelijk zonder dat het gehele productieproces en dus de fabriek wordt stilgelegd met een meerdaagse stop. Die moet goed worden voorbereid in verband met afnemers/leveringen, veiligheidsvereisten en implementatie. Zo'n planning kost al gauw een half jaar, nog los van de engineering en bestelling van eventuele oplossingen. Bovendien is stillegging van de fabriek onevenredig, zoals eerder al aangegeven.

█ zegt dat de termijn van twee weken na de beslissing op bezwaar in eerste instantie voldoende zou moeten zijn. Bezwaarde stelt zelf dat ze nu voldoen. Het hangt ook af van het standpunt van de Commissie met betrekking tot de representativiteit. GS wachten dus eerste het advies van de Commissie af.

█ benadrukt dat GS de termijn niet hebben verlengd, maar hebben opgeschort op grond van artikel 5:34 Awb. Kennelijk gaan GS ook uit van een onmogelijkheid voor de overtreder om aan zijn verplichtingen te voldoen. Die onmogelijkheid is er mogelijk voor langere tijd dan twee weken na de beslissing op bezwaar wanneer GS vasthouden aan het standpunt dat Parenco onder alle bedrijfsomstandigheden moet voldoen aan de emissiegrenswaarden. Het is nu nog niet duidelijk of – ondanks de maatregelen tot en met juli 2021 – Parenco bij niet-representatieve bedrijfsomstandigheden blijkens nieuwe metingen kan voldoen aan de emissiegrenswaarden.

█ zegt dat uit de nieuwe, door Parenco ingediende metingen blijkt dat Parenco kan voldoen aan de grenswaarden, onder de omstandigheden die in het rapport zijn neergelegd. Dus als ze op die manier blijven draaien, is er geen langere begunstigingstermijn nodig.

█ zegt dat er geen probleem is zolang wordt gekeken binnen het representatieve gebied. Er is in dat geval ook geen reden meer tot het opleggen van de last. GS leggen het nu echter breder uit. Parenco kan echter niet garanderen dat zij onder alle situaties aan de last kan voldoen, zonder vergaande maatregelen. De betreffende ketel wordt niet met een continue gelijke belasting ingezet. Het is afhankelijk van de productie die wordt gedraaid. GS zijn nu niet duidelijk: als Parenco nu voldoet, is de last ex nunc niet meer nodig. Als Parenco te allen tijde aan de grenswaarden moet voldoen, is de last onevenredig en is de begunstigingstermijn veel te kort.

De voorzitter sluit vervolgens de zitting nadat hij heeft geconstateerd dat niemand meer iets toe te voegen heeft aan wat al is gezegd.

█
mr.
voorzitter

█
mr.
secretaris