

## Advies

## Aan

Gedeputeerde Staten

## 1. Onderwerp

Het bezwaarschrift van Smurfit Kappa Parenco BV te Renkum (hierna: Parenco), 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 hebben opgelegd in verband met overtreding van de emissiewaarden NOx en CO (Activiteitenbesluit milieubeheer).

De commissie Rechtsbescherming (hierna: Commissie) heeft alle aan haar beschikbaar gestelde stukken betrokken bij dit advies.

Het bezwaarschrift is behandeld tijdens de digitale hoorzitting van de Commissie op 13 juli 2021, waar bezwaarde en GS een toelichting op hun standpunt hebben gegeven. Korthedshalve verwijst de Commissie naar het bijgevoegde verslag van de hoorzitting.

## 2. Conclusie

De Commissie adviseert GS te bezien of het besluit onder aanpassing van de motivering in stand kan blijven, dan wel moet worden aangepast met betrekking tot de hoogte van de dwangsommen en de begunstigingstermijn.

Wanneer het besluit wordt aangepast wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid, dienen de kosten als bedoeld in artikel 7:15 Awb vergoed te worden.

### 3. Overwegingen

De Commissie heeft hiervoor de volgende overwegingen.

#### Ontvankelijkheid

Gedeputeerde Staten (hierna: GS) hebben het bezwaarschrift, gedateerd 19 mei 2021, ontvangen op 19 mei 2021. Het bezwaarschrift is tijdig ingediend en voldoet aan de daaraan gestelde eisen.

#### De voorgeschiedenis

Naar aanleiding van diverse metingen en rapportages hebben GS op 15 januari 2019 aan Parenco een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom (hierna: LOD) gezonden met betrekking tot:

1. de emissie van NOx en CO bij de K43/K44 in strijd met de artikelen 5.5, eerste lid, 5.9 en 5.6 van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit);
2. de emissie van NOx bij K62 in strijd met voorschrift 2.1.4 van de omgevingsvergunning van 13 december 2013;
3. onvoldoende borging van de kwaliteit van de metingen op de K62 in strijd met artikel 5.5 van de Activiteitenregeling milieubeheer (hierna Activiteitenregeling).

Op 26 februari 2019 heeft Parenco een zienswijze tegen dit voornemen ingediend.

Vervolgens zijn wederom diverse metingen uitgevoerd. GS zijn van oordeel dat uit de metingen op 26 en 27 september 2019, 29, 30 september en 1 oktober 2020, alsmede 12 januari 2021 tot en met 18 januari 2021 blijkt dat de overtredingen van de artikelen 5.5, eerste lid, 5.9 en 5.6 van het Activiteitenbesluit opnieuw plaats hebben gevonden.

#### Het bestreden besluit

Gelet op de resultaten van de metingen hebben GS op 7 april 2021 besloten:

- a. aan Parenco een LOD op te leggen waarbij GS van Parenco verwachten dat zij er voor zorgt dat de K43/K44 zodanig in bedrijf is dat de emissiegrenswaarden van NOx en CO niet worden overschreden;
- b. Parenco de tijd te geven tot 7 juli 2021 om herhaling van de overtreding te voorkomen;
- c. 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 overtreding van NOx en/of CO, met een maximum van 2 verbeuringen.

**De bezwaren**

Parenco heeft samengevat de volgende bezwaren tegen de LOD:

*Primaire bezwaar: geen overtreding/geen bevoegdheid LOD ter voorkoming van overtreding*

1. de metingen zijn volgens GS verricht onder niet-representatieve omstandigheden en kunnen daarom niet ten grondslag worden gelegd aan de LOD;
2. uit de meest recente metingen door Advies- en ingenieursbureau Tauw (hierna: Tauw) d.d. 10 en 11 maart 2021; onder representatieve omstandigheden, blijkt geen overtreding van de emissiewaarden NOx en CO, zodat het besluit geen redelijk doel dient;
3. uitgangspunt moet zijn de representatieve omstandigheden die in het meet- en registratiesysteem van Parenco zijn opgenomen, dat wil zeggen een ketelbelasting van minimaal 60%. In dat geval voldoet Parenco ruim aan de emissiewaarden NOx en CO;
4. de LOD kan niet worden opgelegd ter voorkoming van herhaling van de overtreding. Verwijzing naar ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:LS:RVS:2020:2571). Vanwege de modificaties in februari 2021 aan K43/44 kunnen de omstandigheden ten tijde van de geconstateerde vermeende overtreding niet op één lijn worden gesteld met de omstandigheden ten tijde van het nemen van het besluit;

*Subsidiaire bezwaar: LOD is onevenredig in verhouding tot de daarmee te dienen belangen*

5. als er toch sprake is van een overtreding, is het opleggen van de LOD onevenredig benadelend. Vanwege de correlatie tussen NOx en CO zijn de CO-emissies onvermijdelijk hoger, wanneer bij de inregeling de NOx-emissie afneemt. CO heeft een gering milieueffect, waardoor een eventuele beperkte overschrijding in de toekomst geen verbeurte van een dwangsom rechtvaardigt. Het belang om de NOx-emissie laag te houden weegt zwaarder dan het belang om te alleen tijde aan de CO-emissiegrenswaarde te voldoen. Dit laatste kan momenteel niet anders dan door het stilzetten van K43/44, hetgeen ertoe leidt dat beide papiermachines ook stilvallen met alle financiële gevolgen van dien. De inzet van een alternatieve voorziening is op korte termijn niet haalbaar en is een zeer kostbare investering;

*Meer subsidiair: bedragen niet voldoende gemotiveerd en staan niet in redelijke verhouding*

6. de hoogte van de dwangsommen staan niet in redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van het besluit:
  - de bedragen zijn aanzienlijk hoger dan de bedragen die in het voornemen stonden en ook hoger dan de bedragen uit de “Leidraad dwangsombedragen en begunstigingstermijn” (Infomil);
  - het gaat om een gering milieubelang dat mogelijk wordt geschonden met een beperkte overschrijding van de CO-emissiewaarde;
  - Parenco is al uit eigen beweging bezig met de verdere reductie van de CO-emissies;

*Verzoek om verlenging van de begunstigingstermijn*

7. Parenco verzoekt om verlenging van de begunstigingstermijn met minimaal 9 maanden. Dit is de minimale termijn die nodig is om het lopende onderzoek naar een verdere reductie van de CO-emissie af te ronden en – indien technische en economisch wenselijk en haalbaar – ten uitvoer te brengen (voor zover nodig);

*Verzoek om vergoeding kosten*

8. Bezwaarde verzoekt om vergoeding van de kosten als bedoeld in artikel 7:15 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

### **Het schriftelijk commentaar van GS op de bezwaren**

De reactie van GS op de bezwaren is samengevat:

Ad 1.

Er moet altijd aan de emissiegrenswaarden worden voldaan. Dit is niet afhankelijk van de (representatieve) bedrijfsomstandigheden. GS willen wel graag inzicht hebben in de resultaten onder representatieve omstandigheden.

Ad 2.

De afgelopen twee jaar zijn bij meerdere metingen meerdere overschrijdingen gemeten. Het is een goede zaak dat de metingen van 10 en 11 maart 2021 geen overschrijdingen laten zien. GS hopen dat dit in de toekomst zo zal blijven. In dat geval zullen er geen dwangsommen worden verbeurd en na een jaar kan SKP verzoeken de LOD in te trekken. De LOD is opgelegd om herhaling te voorkomen. SKP geeft zelf in het bezwaar aan dat een (geringe) overschrijding niet zonder meer te voorkomen is. GS vinden het belangrijk dat er ook in de (nabije) toekomst geen overschrijdingen van de emissiegrenswaarden plaatsvinden.

Ad 3.

Het voornemen van GS d.d. 27 januari 2021 staat hier niet ter discussie. GS nemen dit punt voor kennisgeving aan.

Ad 4.

SKP moet altijd aan de emissiegrenswaarden voldoen, ongeacht de omstandigheden. Het feit dat de omstandigheden nu anders zijn dan ten tijde van de metingen en dat er aanpassingen zijn geweest aan de ketel maakt dit niet anders. Volgens de stelling van SKP zouden nooit dwangsommen kunnen worden verbeurd wanneer er sprake zou zijn van een geringe wijziging of aangepaste bedrijfsomstandigheden. SKP zou dan onbeperkt de emissiegrenswaarden mogen overschrijden, wanneer vooraf een geringe verandering heeft plaatsgevonden. GS volgen deze stelling niet.

Ad 5.

De emissiegrenswaarden zijn vastgesteld om de uitstoot van de schadelijke stoffen te minimaliseren om zo mens en milieu te beschermen. De emissiewaarden van de NO<sub>2</sub> en CO moeten dan ook apart van elkaar beoordeeld worden. Het feit dat dat ze door het bedrijfsproces correleren maakt dit niet anders. Wanneer er wel sprake zou mogen zijn van een koppeling van beide emissiewaarden zou dit in de wet- en regelgeving geregeld zijn. Een daling van de NO<sub>x</sub> betekent dus niet dat de emissie van CO de grenswaarde mag overschrijden. Volgens GS is stilleggen van de K43/44 niet de enige mogelijkheid om aan de emissiegrenswaarden te voldoen. SKP stelt zelf in het bezwaarschrift dat uit metingen van 10 en 11 maart 2021 is gebleken dat aan de emissiegrenswaarden wordt voldaan. Stillegging en een alternatieve voorziening zijn dus niet noodzakelijk.

Ad 6.

Volgens vaste jurisprudentie heeft het opleggen van een last onder dwangsom ten doel de overtreder te bewegen tot naleving van de voor hem geldende regels (ABRvS van 17 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:343). Om dit doel te bereiken kan de hoogte van het bedrag worden afgestemd op het financiële voordeel dat een overtreder kan verwachten bij het niet naleven van deze regels. Van de dwangsom moet een zodanige prikkel uitgaan, dat de opgelegde last wordt uitgevoerd zonder dat een dwangsom wordt verbeurd (ECLI:NL:RVS:2017:1100).

SKP heeft in het bezwaarschrift aangegeven dat aan de emissiegrenswaarden en dus aan de LOD kan worden voldaan. In de afgelopen jaren zijn er bij emissiemetingen echter regelmatig overtredingen geconstateerd.

Daarnaast sluit SKP zelf niet uit dat er in de (nabije) toekomst weer overtredingen kunnen plaatsvinden. GS hebben de hoogte van de dwangsommen dusdanig opgebouwd dat voor een relatief lage overschrijding ook een lagere dwangsom wordt verbeurd. Naarmate de overschrijding hoger wordt, stijgt de verbeurde dwangsom. GS hebben de hoogte van de laagste te verbeuren dwangsom vastgesteld op 3 maal het maximale bedrag uit hun Leidraad, omdat GS van mening zijn dat, mede gelet op de hoeveelheid overschrijdingen, SKP een dusdanige financiële prikkel moet krijgen dat zij overschrijdingen van de emissiegrenswaarden gaat voorkomen. GS achten dit ook nodig, nu uit het bezwaarschrift blijkt dat SKP een geringe overtreding van de emissiegrenswaarde gerechtvaardigd vindt.

Volgens de Leidraad kan de opsteller, afhankelijk van de soort en de ernst van de overtreding, in samenspraak met de toezichthouder, bepalen of een ander bedrag dan het richtinggevend dwangsombedrag op zijn plaats is. GS zijn in dit geval van mening dat er afgeweken moet worden van de Leidraad.

Ad 7.

GS hebben op 11 juni 2021 de begunstigingstermijn opgeschort tot 2 weken na de beslissing op bezwaar.

Ad 8.

GS concluderen dat het bezwaar ongegrond is en dat een vergoeding van de kosten daarom niet aan de orde is.

### **Beoordeling van het besluit en de bezwaren**

De relevante wettelijke bepalingen zijn opgenomen in de bijlage.

#### Algemeen toetsingskader

##### *Beginselflicht tot handhaving*

Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal, in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift, het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of een LOD op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. In gevallen waarin het bestuursorgaan in dat kader redelijk te achten beleid voert, bijvoorbeeld inhoudend dat het bestuursorgaan de overtreder in bepaalde gevallen eerst waarschuwt en gelegenheid biedt tot herstel voordat het een handhavingsbesluit voorbereidt, dient het zich echter in beginsel aan dit beleid te houden. Dat laat onverlet dat het bestuursorgaan slechts onder bijzondere omstandigheden van het opleggen van een last onder bestuursdwang of een LOD mag afzien. Dergelijke omstandigheden kunnen zich voordoen als concreet zicht op legalisatie bestaat, of als het opleggen van een dergelijke last zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat in die concrete situatie van het opleggen van die last behoort te worden afgezien<sup>1</sup>.

##### *Bevoegdheid*

Op grond van artikel 122 lid 1 van de Provinciewet is het provinciebestuur bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang. Op grond van artikel 122 lid 2 van de Provinciewet wordt de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang uitgeoefend door gedeputeerde staten, indien de last dient tot handhaving van regels welke het provinciebestuur uitvoert.

Op grond van artikel 5:32 lid 1 Awb kan een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, in plaats daarvan aan de overtreder een LOD opleggen.

Gelet hierop zijn Gedeputeerde Staten bevoegd een LOD op te leggen wanneer sprake is van een overtreding.

---

<sup>1</sup> Vergelijk de uitspraken van de AbRS van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, van de AbRS van 10 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2335 en van de AbRS van 5 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT6683.

*Beoordeling ex tunc en ex nunc*

Zoals volgt uit een conclusie van 11 maart 2020 van staatsraad advocaat-generaal [REDACTED]<sup>2</sup> en de daaropvolgende uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) van 28 oktober 2020<sup>3</sup>, moet bij de heroverweging in bezwaar eerst beoordeeld worden of het handhavingsbesluit ten tijde van het bestreden besluit rechtmatig is genomen (de zogeheten beoordeling ex tunc). Vervolgens moet worden beoordeeld of in het licht van de ontwikkelingen sindsdien van handhavend optreden zou moeten worden afgezien (de beoordeling ex nunc).

Overtreding

De voor Parenco geldende emissiegrenswaarden voor NOx en CO zijn opgenomen in artikelen 5.5, 5.6 en 5.9 van het Activiteitsbesluit.

Sinds het voornemen uit 2019 zijn er meerdere metingen geweest waarbij sprake was van overschrijding van de voor Parenco geldende emissiegrenswaarden voor NOx en CO. De laatste meting heeft in januari 2021 plaatsgevonden. De Commissie constateert dat er volgens de metingen regelmatig overtredingen van de emissiegrenswaarden hebben plaatsgevonden. Naar het oordeel van de Commissie waren GS daarom bevoegd een LOD op te leggen om herhaling van de overtredingen te voorkomen. GS hadden ten tijde van het opleggen van de LOD geen reden aan te nemen dat er geen overtreding meer zou plaatsvinden.

Naar het oordeel van de Commissie is er ook op dit moment nog steeds sprake van een bevoegdheid tot het opleggen van een LOD ter voorkoming van herhaling van de overtreding. Met één meetmoment op 10 en 11 maart 2021 (door Tauw, in opdracht van Parenco) is volgens de Commissie niet voldoende aangetoond dat sprake is van een wezenlijke wijziging van de feiten en omstandigheden sinds het primaire besluit.

Het betreffende bezwaar slaagt niet.

Representatieve meting

Uit artikel 5.13 Activiteitsbesluit in samenhang met de artikelen 5.1 en 5.2 Activiteitenregeling blijkt naar het oordeel van de Commissie dat de meting representatief moet zijn. De ODRA is gecertificeerd voor emissiemetingen en meet conform de eisen van het activiteitenbesluit. Een representatieve meting is niet hetzelfde als een meting onder representatieve bedrijfsomstandigheden. Parenco moet voldoen aan de emissienormen bij een representatieve meting. Het is de Commissie niet gebleken dat de metingen van de ODRA niet representatief zijn geweest. De Commissie betreft hierbij de omstandigheid dat het productieproces bij Parenco zo is ingericht dat de K43/K44 niet steeds continue hetzelfde wordt belast. Het betreffende bezwaar slaagt niet.

Formulering last

De opgelegde last luidt dat GS van Parenco verwachten dat zij er voor zorgt draagt dat de K43/K44 zodanig in bedrijf is dat de emissiegrenswaarden van NOx en CO niet worden overschreden.

Naar het oordeel van de Commissie blijkt uit de last duidelijk wat van Parenco wordt verwacht. Parenco is zelf in staat om het gebruik van de betreffende ketels te beheersen. De last is niet in strijd met de rechtszekerheid. Het betreffende bezwaar slaagt niet.

---

<sup>2</sup> ECLI:NL:RVS:2020:738.

<sup>3</sup> ECLI:NL:RVS:2020:2571.

### Hoogte dwangsom

De Commissie constateert dat GS in het bestreden besluit niet het vigerende provinciale beleid hebben genoemd. Het vigerende beleid is vastgelegd in het Beleidsplan vergunningverlening, toezicht en handhaving fysieke leefomgeving (Beleidsplan VTH 2019, vastgesteld 16 april 2019, datum publicatie 18 juli 2019, PB 2019 nr. 5148). In het Beleidsplan VTH 2019 is in Bijlage 6 een indicatieve tabel voor dwangsomhoogtes en termijnen voor herstel opgenomen. Het betreft de Tabel dwangsomhoogtes en termijnen.

De sanctiestrategie staat in Bijlage 2 op pagina 43 en verder. Citaten uit de sanctiestrategie:

“De uitvoering van de sanctiestrategie betekent dat er ook sprake dient te zijn van effectuering, namelijk de bepaling van de duur van de begunstigingstermijn en de hoogte van de dwangsom. De hoogte van de dwangsom wordt per situatie bepaald, rekening houdend met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Verschillende bestuursorganen beschikken met een effectueringsprocedure over beleid ten aanzien van termijnen en hoogten van dwangsommen. In een volgende fase van samenwerking tussen de Gelderse bestuursorganen en uitvoerende diensten kan desgewenst een geüniformeerde effectueringsprocedure worden opgesteld en aan de bestuursorganen ter vaststelling worden aangeboden.

Wij hebben voor overtredingen een overzicht van dwangsomhoogten en termijnen die als richtlijn wordt gebruikt bij overtredingen. In bijlage 6 staat dit overzicht. Als het nodig is om de tabel tussentijds aan te passen, dan gebeurt dat via ons het uitvoeringsprogramma.”

(...)

“Uitgangspunt voor de Gelderse sanctiestrategie is, zoals eerder vermeld, de Landelijke handhavingsstrategie.

De sanctiestrategie bestaat uit vijf stappen:

1. positioneren bevinding in de interventiematrix;
2. bepalen verzwarende aspecten;
3. bepalen overleg over toepassing bestuurs- en of strafrecht;
4. optreden met de interventiematrix;
5. vastleggen. “

Vervolgens wordt op pagina 47 en verder ingegaan op de interventiematrix, waarbij gedrag en gevolgen bepalen hoe wordt ingegrepen.

Naar het oordeel van de Commissie hebben GS in het bestreden en besluit onvoldoende gemotiveerd waarom zij van oordeel zijn waarom Parenco moet worden getypeerd als “C3”. Ook ter zitting hebben GS de naar voren gebrachte elementen van verwijtbaarheid en recidive onvoldoende onderbouwd.

Verder hebben GS in het bestreden besluit en in de reactie op het bezwaar niet aangegeven hoe de hoogte van de dwangsommen zich verhoudt tot de Tabel dwangsomhoogtes en termijnen. GS hebben evenmin aangegeven hoe de gekozen dwangsomhoogte zich verhoudt tot de vaste jurisprudentie met betrekking tot de hoogte van dwangsommen. Volgens vaste jurisprudentie heeft het opleggen van een last onder dwangsom ten doel de overtreder te bewegen tot naleving van de voor hem geldende regels<sup>4</sup>. Om dit doel te bereiken kan de hoogte van het bedrag worden afgestemd op het financiële voordeel dat een overtreder kan verwachten bij het niet naleven van deze regels. Van de dwangsom moet een zodanige prikkel uitgaan, dat de opgelegde last wordt uitgevoerd zonder dat een dwangsom wordt verbeurd<sup>5</sup>.

Het betreffende bezwaar is terecht ingebracht.

<sup>4</sup> ABRvS van 17 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:343

<sup>5</sup> ECLI:NL:RVS:2017:1100

#### Begunstigingstermijn

GS hebben in het bestreden besluit en in de reactie op het bezwaar niet aangegeven hoe de gestelde begunstigingstermijn zich verhoudt tot de Tabel dwangsomhoogtes en termijnen. GS hebben evenmin aangegeven hoe de gekozen termijn zich verhoudt tot de vaste jurisprudentie met betrekking tot de begunstigingstermijn.

Volgens vaste jurisprudentie mag de begunstigingstermijn niet wezenlijk langer worden gesteld dan noodzakelijk is om de overtreding te kunnen opheffen. Een begunstigingstermijn mag ook niet wezenlijk korter worden gesteld dan noodzakelijk is om de overtreding te kunnen opheffen<sup>6</sup>. De begunstigingstermijn moet dus lang genoeg zijn om de overtreding op te heffen, maar duurt niet langer dan dat.

De Commissie kan uit het bestreden besluit en uit de reactie op de bezwaren niet opmaken hoe GS zijn gekomen tot de in het bestreden besluit opgenomen begunstigingstermijn van drie maanden en of die lang genoeg is om de overtreding te kunnen beëindigen. Het is de Commissie evenmin duidelijk of de nu gestelde termijn van twee weken na de beslissing op bezwaar haalbaar is. GS zullen in de beslissing op bezwaar rekening moeten houden met het door Parenco gestelde ter zitting. Wanneer de geplande aanpassing eind juli 2021 tot onvoldoende resultaat leidt, kunnen verdere aanpassingen volgens Parenco alleen plaatsvinden wanneer de inrichting wordt stilgelegd.

#### Evenredigheid

De Commissie heeft geen aanleiding te veronderstellen dat het in dit geval onevenredig is om de LOD op te leggen.

Het betreffende bezwaar slaagt niet.

#### Conclusie

De Commissie adviseert GS het bestreden besluit in stand laten onder aanpassing van de motivering. De Commissie sluit echter niet uit dat GS de hoogte van de dwangsom en/of de begunstigingstermijn zullen moeten aanpassen.

#### Kostenvergoeding

Van een vergoeding van de kosten als bedoeld in artikel 7:15, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht is alleen sprake wanneer het bestreden besluit wordt herroepen wegens een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.

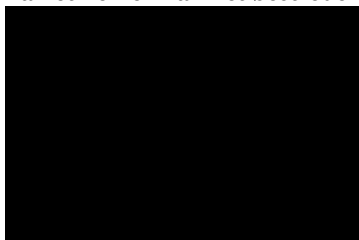
Wanneer GS het bestreden besluit in stand laten, onder aanpassing van de motivering is een kostenvergoeding niet aan de orde.

---

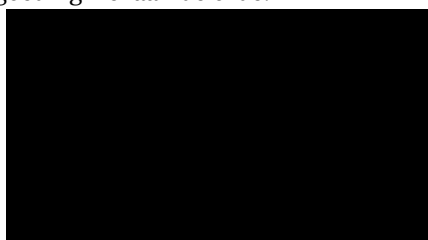
<sup>6</sup> ECLI:NL:RVS:2015:3891, ECLI:NL:RVS:2018:2196



Wanneer GS bij nader inzien van oordeel zijn dat de hoogte van de dwangsom of de begunstigingstermijn moet worden aangepast, anders dan vanwege nieuwe feiten en omstandigheden die zich hebben voorgedaan na het nemen van het bestreden besluit<sup>7</sup>, is een kostenvergoeding wel aan de orde.



voorzitter



secretaris

---

<sup>7</sup> ECLI:NL:RVS:2011:BP6331.

Bijlage: relevante wettelijke bepalingen

### **Activiteitenbesluit milieubeheer**

#### **Artikel 5.5**

1. De emissies van stikstofoxiden overschrijden de emissiegrenswaarden van tabel 5.5 niet.

**Tabel 5.5**

<i>Vaste brandstoffen</i>		100 mg/Nm <sup>3</sup>
<i>Vloeibare brandstoffen</i>	<i>Type stookinstallatie, type brandstof</i>	
	– gasturbine, met inbegrip van een STEG	50 mg/Nm <sup>3</sup>
	– bestaande grote stookinstallatie, indien wordt gestookt met vloeibare productieresiduen als niet-commerciële brandstof afkomstig uit de eigen installatie	150 mg/Nm <sup>3</sup>
	– andere grote stookinstallatie, 50 – 100 MW	120 mg/Nm <sup>3</sup>
	– overig	85 mg/Nm <sup>3</sup>
<i>Gasvormige brandstoffen</i>	<i>Type stookinstallatie, type brandstof</i>	
	– gasmotor	33 mg/Nm <sup>3</sup>
	– gasturbine, met inbegrip van een STEG; bij vergunningverlening voor 17 augustus 2017, kan het bevoegd gezag bij vergunningvoorschrift een ruimere eis tot 50 mg/Nm <sup>3</sup> stellen.	35 mg/Nm <sup>3</sup>
	– bestaande grote stookinstallatie indien het een gasturbine betreft, met inbegrip van een STEG; bij een bedrijfsjaar minder dan 1.500 uur per jaar kan het bevoegd gezag bij vergunningvoorschrift een ruimere eis tot 75 mg/Nm <sup>3</sup> stellen.	60 mg/Nm <sup>3</sup>
	– andere grote stookinstallatie, indien wordt gestookt met aardgas	70 mg/Nm <sup>3</sup>
	– andere bestaande grote stookinstallatie; het bevoegd gezag kan op grond van technische kenmerken bij vergunningvoorschrift een ruimere eis tot 150 mg/Nm <sup>3</sup> toestaan voor zover passend binnen de grenzen van het uitvoeringsbesluit (EU) 2017/1442	100 mg/Nm <sup>3</sup>
	– andere grote stookinstallatie	80 mg/Nm <sup>3</sup>

2. In afwijking van het eerste lid voldoet een stookinstallatie die voor de datum van inwerkingtreding van dit lid in bedrijf is genomen, tot 17 augustus 2021 aan de emissiegrenswaarden in tabel 5.5a.

**Tabel 5.5a**

<i>Vaste brandstoffen</i>		100 mg/Nm <sup>3</sup>
<i>Vloeibare brandstoffen</i>	<i>Type stookinstallatie, totaal nominaal thermisch ingangsvermogen</i>	
	– gasturbine, met inbegrip van een STEG	50 mg/Nm <sup>3</sup>
	– bestaande grote stookinstallatie, indien wordt gestookt met vloeibare productieresiduen als niet-commerciële brandstof afkomstig uit de eigen installatie	150 mg/Nm <sup>3</sup>

	– andere grote stookinstallatie, 50 – 300 MW	120 mg/Nm <sup>3</sup>
	– andere grote stookinstallatie, > 300 MW	100 mg/Nm <sup>3</sup>
<i>Gasvormige brandstoffen</i>	<i>Type stookinstallatie, type brandstof</i>	
	– gasturbine, met inbegrip van een STEG	50 mg/Nm <sup>3</sup>
	– gasmotor	33 mg/Nm <sup>3</sup>
	– bestaande grote stookinstallatie indien het een gasturbine betreft, met inbegrip van een STEG, die met aardgas wordt gestookt:	75 mg/Nm <sup>3</sup>
	a. die in een systeem met warmtekrachtkoppeling wordt gebruikt met een rendement van meer dan 75%,	
	b. die in een warmtekrachtcentrale wordt gebruikt met een gemiddeld jaarlijks totaal elektrisch rendement van meer dan 55%, of	
	c. die voor mechanische aandrijving wordt gebruikt, waarin het rendement van de gasturbine wordt vastgesteld in ISO-basisbelastingomstandigheden	
	– bestaande grote stookinstallatie indien het een gasturbine betreft, met inbegrip van een STEG, die met andere gasen wordt gestookt	75 mg/Nm <sup>3</sup>
	– bestaande grote stookinstallatie, indien wordt gestookt met hoogovengas, cokesovengas, gasen met lage calorische waarde verkregen door vergassing van raffinageresiduen, of andere gasen, uitgezonderd een gasturbine en gasmotor	150 mg/Nm <sup>3</sup>
	– andere grote stookinstallatie, indien wordt gestookt met hoogovengas, cokesovengas, gasen met lage calorische waarde verkregen door vergassing van raffinageresiduen, of andere gasen	100 mg/Nm <sup>3</sup>
	– andere grote stookinstallatie, indien wordt gestookt met aardgas	70 mg/Nm <sup>3</sup>
3.	In afwijking van het eerste en tweede lid stelt het bevoegd gezag bij vergunningvoorschrift voor een bestaande grote stookinstallatie die wordt gestookt met aardgas en die niet kan voldoen aan de op grond van het eerste en tweede lid toepasselijke emissiegrenswaarde, een emissiegrenswaarde voor stikstofoxiden van ten hoogste 100 mg/Nm <sup>3</sup> vast, tenzij het betreft een gasturbine of gasmotor.	

**Artikel 5.6**

De emissies van koolmonoxide overschrijden de emissiegrenswaarden van tabel 5.6 niet.

**Tabel 5.6**

gasvormige brandstoffen	100 mg/Nm <sup>3</sup>
vloeibare brandstoffen gestookt in gasturbines, met inbegrip van een STEG	100 mg/Nm <sup>3</sup>

**Artikel 5.9**

1. Bij gelijktijdig gebruik van verschillende soorten brandstof in een grote stookinstallatie gelden als emissiegrenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofoxiden en totaal stof de gewogen gemiddelden van de emissiegrenswaarden die op grond van de artikelen 5.4 tot en met 5.7 voor elk van de brandstoffen afzonderlijk zouden gelden.
2. Een gewogen gemiddelde als bedoeld in het eerste lid wordt per tijdseenheid berekend naar het aandeel van elk van de brandstoffen in de energetische inhoud van de toegevoerde brandstoffen.

3. In afwijking van het eerste lid stelt het bevoegd gezag bij vergunningvoorschrift voor een bestaande grote stookinstallatie een emissiegrenswaarde voor zwaveldioxide vast van gemiddeld ten hoogste 500 mg/Nm indien:
  - a. die installatie deel uitmaakt van een raffinaderij, en
  - b. die installatie destillatie- of omzettingsresiduen afkomstig van het raffineren van ruwe aardolie, alleen of in combinatie met andere brandstoffen, zelf verbruikt.
4. De emissiegrenswaarden, bedoeld in de artikelen 5.4 tot en met 5.8, gelden niet voor gasturbines, gasmotoren en dieselmotoren die blijkens de daarvoor geldende omgevingsvergunning bestemd zijn voor noodgevallen en minder dan 500 bedrijfsuren per jaar in bedrijf zijn. Degene die de inrichting drijft, registreert de bedrijfsuren van dergelijke installaties.
5. Voor de toepassing van het vierde lid wordt onder bedrijfsuren verstaan: de tijd, uitgedrukt in uren, gedurende welke een grote stookinstallatie geheel of gedeeltelijk in werking is en emissies in de lucht veroorzaakt, met uitzondering van de voor de inwerkingstelling en stillegging benodigde tijd.

#### **Artikel 5.13**

De meting van de emissies, waaronder tevens begrepen wordt de berekening, registratie en rapportage van de meting, voldoet aan de bij ministeriële regeling gestelde eisen.

### **Activiteitenregeling milieubeheer**

#### **Artikel 5.1**

1. Emissiemetingen aan grote stookinstallaties zijn verplicht:
  - a. voor zover ingevolge het besluit emissiegrenswaarden van toepassing zijn;
  - b. voor kwikemissies van met steenkool of bruinkool gestookte installaties.
2. De meting van de emissies, waaronder tevens begrepen wordt de berekening, registratie en rapportage van de meting, bedoeld in artikel 5.13 van het besluit, voldoet aan de eisen in de artikelen 5.2 tot en met 5.8a.

#### **Artikel 5.2**

1. Metingen ter bepaling van de emissies zijn representatief.
2. Alle monitoringresultaten worden op zodanige wijze geregistreerd, verwerkt en gepresenteerd, dat het bevoegd gezag kan controleren of wordt voldaan aan de toepasselijke emissiegrenswaarden en andere voorschriften.

### **Wet milieubeheer**

#### **Artikel 18.1b**

Het in artikel 5.2, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht bedoelde bestuursorgaan heeft tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de op grond van het bepaalde bij of krachtens deze wet, de EG-verordening PRTR en de EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen voor degene die het project, bedoeld in dat lid, uitvoert, geldende voorschriften.

### **Wet algemene bepalingen omgevingsrecht**

#### **Artikel 5.2, eerste lid, onder a**

1. Het bevoegd gezag heeft tot taak:
  - a. zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de op grond van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten voor degene die het betrokken project uitvoert, geldende voorschriften

### **Provinciewet**

#### **Artikel 122, eerste en tweede lid**

1. Het provinciebestuur is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang.
2. De bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang wordt uitgeoefend door gedeputeerde staten, indien de last dient tot handhaving van regels welke het provinciebestuur uitvoert.

**Awb:**

**Artikel 5:1 Awb, eerste lid**

1. In deze wet wordt verstaan onder overtreding: een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.

**Artikel 5:2, eerste lid, aanhef en onder b**

1. In deze wet wordt verstaan onder:
  - b. herstelsanctie: een bestuurlijke sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding.

**Artikel 5:4, tweede lid**

- 2 Een bestuurlijke sanctie wordt slechts opgelegd indien de overtreding en de sanctie bij of krachtens een aan de gedraging voorafgaand wettelijk voorschrift zijn omschreven.

**Artikel 5:31d**

Onder last onder dwangsom wordt verstaan: de herstelsanctie, inhoudende:

- a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
- b. de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

**Artikel 5:32**

1. Een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, kan in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen.
2. Voor een last onder dwangsom wordt niet gekozen, indien het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen, zich daartegen verzet.

**Artikel 5:32a**

1. De last onder dwangsom omschrijft de te nemen herstelmaatregelen.
2. Bij een last onder dwangsom die strekt tot het ongedaan maken van een overtreding of het voorkomen van verdere overtreding, wordt een termijn gesteld gedurende welke de overtreder de last kan uitvoeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd.

**Artikel 5:32b**

1. Het bestuursorgaan stelt de dwangsom vast hetzij op een bedrag ineens, hetzij op een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd, dan wel per overtreding van de last.
2. Het bestuursorgaan stelt tevens een bedrag vast waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd.
3. De bedragen staan in redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom.

**Artikel 5:34**

- 1 Het bestuursorgaan dat een last onder dwangsom heeft opgelegd, kan op verzoek van de overtreder de last opheffen, de looptijd ervan opschorten voor een bepaalde termijn of de dwangsom verminderen ingeval van blijvende of tijdelijke gehele of gedeeltelijk onmogelijkheid voor de overtreder om aan zijn verplichtingen te voldoen.
- 2 Het bestuursorgaan dat een last onder dwangsom heeft opgelegd, kan op verzoek van de overtreder de last opheffen indien de beschikking een jaar van kracht is geweest zonder dat de dwangsom is verbeurd.