

ONTVANGEN 14 OKT 2025



S177102

[| AANTEKENEN |  PER POST | | EMAIL

het college van burgemeester en wethouders van Hengelo
Postbus 18
7550 AA Hengelo

Bestuursrecht

bezoekadres
Schoormanstraat 2
8011 KP Zwolle

correspondentieadres
Postbus 10067
8000 GB Zwolle

t (088) 361 5555

Veilig mailen:
rechtspraak.nl/Contact/Overijssel
www.rechtspraak.nl

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden. Wilt u
slechts één zaak in uw brief
behandelen.

datum	13 oktober 2025
onderdeel	Overige bestuursgeschillen
contactpersoon	
doorkiesnummer	
ons kenmerk	zaaknummer ZWO 24 / 1228 GEMWT ERO
uw kenmerk	3710916
bijlage(n)	
onderwerp	het beroep van Asfaltcentrale Twente B.V. te Hengelo

Geachte heer/mevrouw,

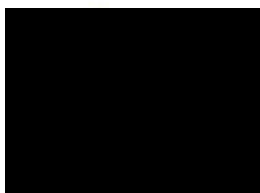
Over het beroep met zaaknummer ZWO 24 / 1228 GEMWT ERO deel ik u het volgende mee.

De rechtbank heeft uitspraak gedaan. Ik stuur u een kopie van de uitspraak. Indien in deze uitspraak wordt verwezen naar een uitspraak met een ECLI-nummer, is de tekst van de betreffende uitspraak onder dat nummer gepubliceerd op www.rechtspraak.nl.

Tegen deze uitspraak staat voor een belanghebbende en het bestuursorgaan hoger beroep open. Dit dient te worden ingesteld **binnen zes weken** na de datum van verzending van deze uitspraak door een beroepschrift en een kopie van deze uitspraak te zenden aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA Den Haag. In uw beroepschrift moet u vermelden waarom u het niet eens bent met de uitspraak. U kunt ook digitaal hoger beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Kijk op www.raadvanstate.nl voor meer informatie over het indienen van digitaal beroep.

Als u naar aanleiding van deze brief vragen hebt, kunt u contact opnemen met de administratie van de rechtbank op het hierboven vermelde doorkiesnummer.

Als u de rechtbank belt of schrijft, verzoek ik u het zaaknummer te vermelden.



uitspraak

RECHTBANK OVERIJSEL

Zittingsplaats Zwolle

Bestuursrecht

zaaknummer: ZWO 24/1228

uitspraak van de meervoudige kamer van de rechtbank Overijssel in de zaak tussen

Asfalt Centrale Twente B.V., uit Hengelo, eiseres,
hierna: ACT,

[REDACTED]

en

het college van burgemeester en wethouders van Hengelo
hierna: het college,

[REDACTED]

Als derde-partijen hebben deelgenomen:

Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A., uit Nijmegen,

[REDACTED]

en

[REDACTED]

Samenvatting

1.1. Deze uitspraak gaat over het besluit van het college om een last onder dwangsom op te leggen aan ACT omdat sprake zou zijn van overtreding van de emissiegrenswaarde voor MVP1-stoffen. ACT is het met last niet eens.

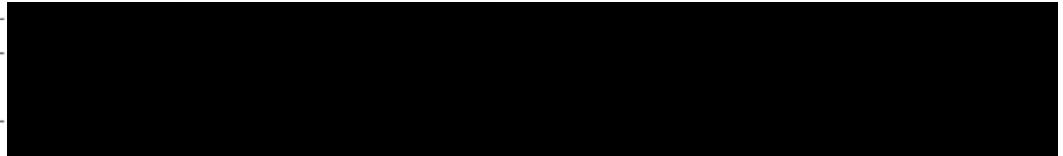
1.2. De rechtbank oordeelt dat sprake is van overtreding van artikel 2.5, eerste lid, van het Activiteitenbesluit en dat het college mocht besluiten om ACT de last onder dwangsom op te leggen. De rechtbank vindt dat de meting waarop het besluit is gebaseerd zorgvuldig is uitgevoerd en dat één meting in dit geval voldoende was om de overtreding vast te stellen. Ook de andere beroepsgronden van ACT slagen niet. Zo is artikel 2.5 van het Activiteitenbesluit volgens de rechtbank niet in strijd met Europese regels, is de hoogte van de dwangsom niet onevenredig, en had ACT zelf een verzoek moeten doen als zij legalisatie van de situatie wilde. ACT krijgt al met al dus geen gelijk en het beroep is ongegrond. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

Procesverloop

2.1. Bij besluit van 20 april 2023 is aan ACT een last onder dwangsom opgelegd omdat sprake zou zijn van overtreding van artikel 2.5, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit). Concreet zou sprake zijn van een te hoge concentratie van MVP1 stoffen in het afgas van de asfaltcentrale van ACT. Met het bestreden besluit van 20 december 2023 op het bezwaar van ACT is het college bij het besluit van 20 april 2023 gebleven.

2.2. ACT heeft beroep ingesteld tegen het bestreden besluit.

2.3. De rechtbank heeft het beroep op 17 juni 2025 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen:



De Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. (Hierna: MOB) is met bericht niet ter zitting verschenen.

Tijdens deze behandeling zijn ook de beroepen behandeld van ACT in de zaken met zaaknummer: ZWO 23/1606 en ZWO 25/1466.

Beoordeling door de rechtbank

De feiten

3.1. De inrichting van ACT is gevestigd aan de Havenstraat 1 in Hengelo. In de inrichting wordt asfalt geproduceerd. De inrichting is een type C-inrichting. Voor het in werking zijn van de inrichting is een omgevingsvergunning verleend.

3.2. Het college en de Omgevingsdienst Twente hebben klachten van omwonenden ontvangen over geuroverlast vanuit de inrichting. MOB heeft het college verzocht om handhavend op te treden tegen de overschrijding van de emissienormen voor wat betreft PAK-16 stoffen.

3.3. Bij besluit van 20 april 2023 is aan ACT een last onder dwangsom opgelegd wegens overtreding van artikel 2.5, eerste lid, van het Activiteitenbesluit. De last hield in dat ACT de overschrijding van de emissiewaarden op grond van deze bepaling binnen zes maanden diende te beëindigen, op de in het besluit voorgeschreven wijze, onder verbeurte van een dwangsom van € 50.000 per geconstateerde overtreding, met een maximum van één constatering per maand, met een maximum van (in totaal) € 200.000. Bij besluit van 20 december 2023 heeft het college het tegen dit besluit gemaakte bezwaar van ACT ongegrond verklaard en de last onder dwangsom gehandhaafd.

Belanghebbende derden

4.1. De rechtbank heeft MOB, als partij die heeft verzocht om handhaving tegen ACT, in de gelegenheid gesteld om als derde-partij deel te nemen aan dit geding. MOB heeft aangegeven dat zij hiervan gebruik wil maken.

4.2. Namens Buurtoverleg ACT heeft [REDACTED] verzocht om als derde-partij te mogen deelnemen aan dit geding. In een bij e-mail van 8 maart 2024 overgelegd stuk is aangegeven dat Buurtoverleg ACT bestaat uit een groep omwonenden die wonen in de wijk Hart van Zuid in Hengelo, in de nabijheid van de asfaltcentrale. Bij e-mail van 17 maart 2024 heeft [REDACTED] een lijst met een vijftal namen en handtekeningen overgelegd. De rechtbank overweegt naar aanleiding hiervan dat Buurtoverleg ACT een informeel samenwerkingsverband zonder rechtspersoonlijkheid is. Uit de overgelegde stukken blijkt niet waar alle vijf de natuurlijke personen wonen van wie de naam is genoemd op de door [REDACTED] overgelegde lijst. De rechtbank kan dan ook niet vaststellen of zij alle vijf individueel als belanghebbenden kunnen worden aangemerkt. In zoverre kan Buurtoverleg ACT daarom niet worden aangemerkt als een bundeling van individuele belangen van omwonenden.

4.3. Ter zitting van de rechtbank hebben [REDACTED] van wie de naam ook is vermeld op de op 17 maart 2024 aan de rechtbank toegezonden e-mail, toegelicht dat zij in de nabijheid van de inrichting van ACT wonen. Zij ondervinden geuroverlast. De rechtbank acht gelet op deze verklaring voldoende aannemelijk dat Van [REDACTED] gevolgen van enige betekenis ondervinden van de inrichting van ACT. Zij kunnen dan ook worden aangemerkt als belanghebbenden bij het bestreden besluit en zij kunnen daarom als derde-partijen deelnemen aan dit geding.

Overgangsrecht

5.1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet een overtreding heeft plaatsgevonden, is aangevangen of het gevaar voor een overtreding klaarblijkelijk dreigde, en vóór dat tijdstip een last onder dwangsom is opgelegd voor die overtreding of dreigende overtreding, blijft op grond van artikel 4.23, eerste lid, van de Invoeringswet Omgevingswet op die opgelegde last onder dwangsom het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet van toepassing tot het tijdstip waarop de last volledig is uitgevoerd, de dwangsom volledig is verbeurd en betaald, of de last is opgeheven.

5.2. Bij besluit van 20 april 2023 heeft het college aan ACT een last onder dwangsom opgelegd. Dat betekent dat in dit geval de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Algemeen

6. Tussen partijen is niet in geschil dat voor wat betreft de emissies vanuit de inrichting van ACT de normen zoals neergelegd in het Activiteitenbesluit van toepassing zijn. De rechtbank ziet geen aanleiding om hier anders over te oordelen.

Inhoudelijke beoordeling

7.1. De rechtbank stelt vast dat een groot aantal beroepsgronden is aangevoerd tegen het bestreden besluit. De rechtbank zal deze beroepsgronden hierna inhoudelijk bespreken.

7.2. De rechtbank zal bij de bespreking van de beroepsgronden niet de volgorde aanhouden waarin deze door ACT zijn aangevoerd, maar zij zal eerst de meest verstrekkende beroepsgrond bespreken, te weten het standpunt van ACT dat artikel 2.5 van het Activiteitenbesluit onverbindend moet worden verklaard en dat hierom het college niet bevoegd is om handhavend op te treden. Daarna zal de rechtbank de overige beroepsgronden bespreken.

Is art. 2.5 Activiteitenbesluit onverbindend vanwege een MER-beoordelingsplicht?

8.1. ACT voert aan dat ten onrechte geen milieubeoordeling als bedoeld in de SMB-richtlijn (richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001) is verricht. ACT is van oordeel dat de SMB-richtlijn incorrect in het nationale recht is geïmplementeerd, omdat het Activiteitenbesluit, en daarmee ook artikel 2.5 van het Activiteitenbesluit, kwalificeert als een plan of programma, als bedoeld in artikel 3, tweede lid, van voormelde richtlijn. Hierom geldt volgens ACT een mer-(beoordelings)plicht. ACT heeft in dit verband uitvoerig gewezen op verschillende arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Hof van Justitie), waaronder de arresten van 27 juni 2016 (ECLI:EU:C:2016:816), van 7 juni 2018 (ECLI:EU:C:2018:403), van 25 juni 2020 (ECLI:EU:C:2020:503) en van 22 februari 2022 (ECLI:C:2022:102). Ook wijst ACT op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 30 juni 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1395).

8.2. De rechtbank stelt voorop dat - volgens de door ACT aangehaalde rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie - bepalend is of een regeling inhoudelijk het kader vormt voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten als bedoeld in bijlage I of II bij richtlijn 2011/92/EU, en daarmee kwalificeert als een plan of programma in de zin van artikel 3, tweede lid, van richtlijn 2001/42/EG. Niet de formele kwalificatie of nationale herkomst is doorslaggevend, maar de inhoudelijke werking ervan. Van belang is of de regeling voldoende gedetailleerde regels bevat over de inhoud, voorbereiding of uitvoering van projecten, en of zij criteria of modaliteiten bevat die relevant zijn voor de milieubeoordeling van die projecten.

8.3. Artikel 2.5, eerste lid, van het Activiteitenbesluit bevat emissiegrenswaarden voor stoffen die vrijkomen bij het in werking hebben van een inrichting. In het geval van de inrichting van ACT, waar asfalt wordt geproduceerd met verwerking van asfaltgranulaat, betreft dit onder meer PAK en benzeen. Deze stoffen zijn inherent aan het verhitingsproces van gerecycled asfalt. De rechtbank onderkent dat deze stoffen milieugevolgen kunnen hebben en dat de emissiegrenswaarden bepalend zijn voor de vraag of een inrichting voldoet aan de milieurechtelijke normen uit het Activiteitenbesluit. Dat maakt de bepaling relevant voor vergunningverlening en toezicht, maar nog niet kaderstellend in de zin van de SMB-richtlijn.

8.4. Kaderstelling vereist dat een regeling voldoende gedetailleerde en richtinggevende regels bevat over de inhoud, voorbereiding of uitvoering van projecten. Artikel 2.5 van het

Activiteitenbesluit bevat generieke emissiegrenswaarden die gelden voor een breed scala aan inrichtingen. De norm is locatieonafhankelijk en bevat geen bepalingen over de situering, omvang of gebruiksvoorwaarden van specifieke projecten. Daarbij is niet gebleken dat de emissiegrenswaarden voor stoffen zoals PAK en benzeen zodanige technische maatregelen vergen dat zij de aard of omvang van het project wezenlijk sturen. De regeling laat daarmee ruimte voor toepassing binnen uiteenlopende bedrijfsvoeringen.

8.5. De rechtbank beoordeelt vervolgens of artikel 2.5, eerste lid, van het Activiteitenbesluit, in samenhang met andere bepalingen uit dat besluit, een kaderstellend geheel vormt in de zin van artikel 3, tweede lid, van de SMB-richtlijn. Daarbij onderkent de rechtbank dat het Activiteitenbesluit bepalingen bevat die onder omstandigheden wél kaderstellend kunnen zijn. Dit blijkt ook uit de uitspraak van de Afdeling van 30 juni 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1395), waarin werd geoordeeld dat de windturbinebepalingen uit het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling gezamenlijk een kader vormden voor de beoordeling van vergunningaanvragen voor windparken.

8.6. In het geval van artikel 2.5, eerste lid, van het Activiteitenbesluit is echter niet gebleken dat deze bepaling, al dan niet in samenhang met andere normen, een vergelijkbare sturende werking heeft. De emissiegrenswaarden zijn generiek en locatieonafhankelijk, en sturen niet de situering, omvang of gebruiksvoorwaarden van projecten. Ook in samenhang met andere bepalingen uit het Activiteitenbesluit is het de rechtbank niet gebleken dat sprake is van een geïntegreerd normatief kader dat de inhoudelijke contouren van projecten bepaalt. Daarmee is naar het oordeel van de rechtbank geen sprake van een kaderstellend geheel in de zin van de SMB-richtlijn.

8.7. De rechtbank concludeert dat artikel 2.5 van het Activiteitenbesluit niet, ook niet in samenhang met andere bepalingen uit dat besluit, kwalificeert als een plan of programma waarvoor een mer-(beoordelings)plicht vereist is. Het ontbreken van een milieubeoordeling voorafgaand aan de vaststelling van deze bepaling leidt daarom niet tot onverbindendheid. Deze beroepsgrond van ACT slaagt niet.

De bevoegdheid tot oplegging van de last

9.1. ACT stelt verder in haar beroepschrift dat door het college gehandeld is in strijd met formele regels en baseert haar stelling op verschillende argumenten. Zo stelt ACT (1) dat de directeur van de Omgevingsdienst Twente, die bij besluit van 20 april 2023 de last onder dwangsom namens het college heeft opgelegd, niet bevoegd was om in mandaat namens het college te beslissen, (2) dat de Omgevingsdienst Regio Arnhem (hierna: ODRA) niet bevoegd was om de uitgevoerde metingen te verrichten, (3) dat de overtreding niet op zorgvuldige wijze is vastgesteld en (4) dat één meting onvoldoende is om te kunnen concluderen dat sprake is van een overtreding.

9.2. Ten aanzien van de stelling dat de directeur van de Omgevingsdienst Twente, die de last onder dwangsom namens het college heeft opgelegd, niet bevoegd was om dit besluit in mandaat namens het college te nemen, stelt de rechtbank vast dat partijen hierover van mening verschillen. De rechtbank is echter van oordeel dat in het midden kan blijven of de bevoegdheid om een dergelijke last onder dwangsom op te leggen al dan niet binnen de reikwijdte van de aan de directeur van de Omgevingsdienst Twente gemandateerde bevoegdheden valt, nu vaststaat dat het bestreden besluit is genomen door het college zelf

en dat dit het besluit is dat ter toetsing voor ligt bij de rechtbank. Voor zover bij het besluit in eerste aanleg sprake was van een bevoegdheidsgebrek, is dit gebrek geheeld door het bestreden besluit. Deze beroepsgrond slaagt dan ook niet.

9.3. De rechtbank is daarnaast van oordeel dat het college zich mocht baseren op de door ODRA uitgevoerde metingen. Aan ODRA was opdracht gegeven tot het uitvoeren van deze metingen. Niet valt in te zien waarom de Omgevingsdienst Twente zich niet zou mogen laten bijstaan door derden, waaronder medewerkers van een andere omgevingsdienst, zolang het toezicht en de besluitvorming plaatsvinden door de daartoe bevoegde instantie. De stelling dat ODRA niet bevoegd was om de uitgevoerde metingen te verrichten slaagt daarom niet.

9.4. Medewerkers van ODRA hebben op 13 juni 2022 emissiemetingen verricht bij de inrichting van ACT. Naar aanleiding hiervan is op 5 september 2022 een rapport opgesteld. De rechtbank is van oordeel dat het college zich op dat rapport mocht baseren. De meetresultaten waren hiervoor voldoende duidelijk en deze zijn als zodanig ook niet door ACT betwist. Er zijn dan ook geen aanknopingspunten dat de meting geen goed beeld geeft van de optredende emissies in een normale bedrijfssituatie. Overigens is er ook geen rechtsregel waaruit volgt dat een overtreding in de situatie waarvan hier sprake is niet door middel van een enkele controle mocht worden vastgesteld. De stelling dat een enkele meting onvoldoende was om te kunnen concluderen dat sprake was van een overtreding, slaagt daarom niet. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college op basis van de meetresultaten in het rapport dan ook op zorgvuldige wijze vastgesteld dat sprake was van een overtreding.

9.5. De beroepsgronden van ACT die zien op de bevoegdheid tot het opleggen van de last onder dwangsom slagen kortom niet.

Is Naftaleen terecht aangemerkt als een ZZS en MVP1-stof?

10.1. ACT voert in beroep aan dat zij de emissiegrenswaarden niet heeft overschreden omdat het college ten onrechte een aantal PAK's heeft meegeteld, terwijl dat geen 'zeer zorgwekkende stoffen' (ZZS) zijn. Zo is de aanwijzing van naftaleen als ZZS in de artikelen 1.3b en 1.3c van de Activiteitenregeling milieubeheer (hierna: Activiteitenregeling) volgens ACT onverbindend, omdat op grond van artikel 2.3b Activiteitenbesluit voor de kwalificatie als ZZS moet worden gekeken naar de REACH-verordening van de Europese Unie en naftaleen valt daar niet onder. Ook stelt ACT dat het college voor wat betreft de stof naftaleen een onjuiste stofklasse heeft toegepast.

10.2. Naar aanleiding van de stelling van ACT dat het karakter van ZZS van een aantal tot PAK-14/16 behorende stoffen ontbreekt, overweegt de rechtbank dat artikel 2.3b van het Activiteitenbesluit bepaalt dat voor de toepassing van afdeling 2.3 onder een ZZS wordt verstaan: een stof die voldoet aan een of meer van de criteria of voorwaarden, bedoeld in artikel 57 van EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen. De hier bedoelde EG-verordening is de REACH-verordening (Vo. 1907/2006). Artikel 57 van de REACH-verordening luidt als volgt:

De volgende stoffen kunnen volgens de procedure van artikel 58 in bijlage XIV worden opgenomen:

- a) stoffen die overeenkomstig Richtlijn 67/548/EEG aan de criteria voor indeling als kankerverwekkend, categorie 1 of 2, voldoen;*
- b) stoffen die overeenkomstig Richtlijn 67/548/EEG aan de criteria voor indeling als mutageen, categorie 1 of 2, voldoen;*
- c) stoffen die overeenkomstig Richtlijn 67/548/EEG aan de criteria voor indeling als giftig voor de voortplanting, categorie 1 of 2, voldoen;*
- d) stoffen die volgens de criteria van bijlage XIII persistent, bioaccumulerend en toxisch zijn;*
- e) stoffen die volgens de criteria van bijlage XIII zeer persistent en zeer bioaccumulerend zijn;*
- f) stoffen, zoals die welke hormoonontregelende eigenschappen hebben of die welke persistente, bioaccumulerende en toxische eigenschappen of zeer persistente en zeer bioaccumulerende eigenschappen hebben, die niet aan de criteria onder d) en e) voldoen, ten aanzien waarvan wetenschappelijke aanwijzingen worden gevonden voor waarschijnlijke ernstige gevolgen voor de gezondheid van de mens of voor het milieu die even zorgwekkend zijn als die van de stoffen die onder a) tot en met e) zijn vermeld en die per afzonderlijk geval volgens de procedure van artikel 59 worden vastgesteld.*

10.3. De rechtbank is van oordeel dat voor de toepassing van afdeling 2.3 van het Activiteitenbesluit niet uitsluitend stoffen die zijn opgenomen in bijlage XIV van de REACH-verordening als ZZS kunnen worden aangemerkt. Artikel 2.3b van het Activiteitenbesluit verwijst immers uitdrukkelijk naar de criteria uit artikel 57 van de REACH-verordening, en niet naar een limitatieve lijst van stoffen of bijlage XIV. Artikel 57 van de REACH-verordening bevat een opsomming van stofeigenschappen die aanleiding kunnen geven tot kwalificatie als ZZS, zoals carcinogene, mutagene of reproductietoxische eigenschappen, of persistentie en bioaccumulatie. Deze opsomming vormt een beoordelingskader voor de identificatie van ZZS, ongeacht of een stof daadwerkelijk is opgenomen in bijlage XIV.

10.4. Dat blijkt ook uit de formulering van artikel 57 zelf, waarin staat dat stoffen met deze eigenschappen “kunnen worden opgenomen” in bijlage XIV. De rechtbank acht het relevant dat ook in andere taalversies van deze bepaling een formulering is opgenomen die overeenkomt met de formulering ‘kunnen worden opgenomen’ in de Nederlandse taalversie van deze verordening. Zo spreekt de Engelse taalversie over ‘may be included’, de Franse taalversie over ‘peuvent être incluses’, de Duitse taalversie over ‘können aufgenommen werden’ en de Portugese taalversie over ‘podem ser incluídas’. Daaruit volgt dat het voldoen aan de criteria van artikel 57 op zichzelf voldoende is om een stof als ZZS aan te merken in de zin van het Activiteitenbesluit, ongeacht of deze stof al dan niet is opgenomen in bijlage XIV.

10.5. De rechtbank is van oordeel dat het college bij de concretiserende interpretatie van het bepaalde in artikel 57 van de REACH-verordening betekenis heeft mogen toekennen aan het gegeven dat stoffen, zoals naftaleen, in bijlage 12a bij de Activiteitenregeling milieubeheer (hierna: Activiteitenregeling) zijn genoemd als een ZZS. Van strijd met artikel 2.3b van het Activiteitenbesluit dan wel met de REACH-verordening is dan ook geen sprake.

10.6. Ten aanzien van de stelling van ACT dat naftaleen, voor zover deze stof al als ZZS moet worden aangemerkt, moet worden gecategoriseerd als MVP2 en niet als MVP1, overweegt de rechtbank als volgt. In bijlage 12a bij de Activiteitenregeling is naftaleen aangemerkt als MVP1. Het college heeft toegelicht dat de mate van vluchtigheid van een stof, ook wel aangeduid als ‘dampspanning’, bepalend is geweest voor de indeling van een stof in stofklasse MVP1 of MVP2. Het college heeft verder toegelicht dat de dampspanning van naftaleen volgens het Europees Agentschap voor Chemische Stoffen minder bedraagt dan 0,01 kPa bij 293,15 K, waardoor sprake is van een vaste stof die in de stofklasse MVP1 valt. ACT heeft ter onderbouwing van haar standpunt dat naftaleen moet worden geclassificeerd als MVP2 verwezen naar een notitie van B. Hoekstra van bureau TAUW, van 7 juli 2023. Hoekstra schrijft dat bij ACT sprake is van een hogere afgastemperatuur waardoor PAK vooral gasvormig aanwezig zijn, maar de notitie weerlegt niet wat namens het college is aangevoerd over de dampspanning van naftaleen in het algemeen. De rechtbank is daarom van oordeel dat het college, in overeenstemming met bijlage 12a bij de Activiteitenregeling, naftaleen terecht heeft geclassificeerd als een stof in stofklasse MVP1.

De afweging tot oplegging van de last

11.1. Naar aanleiding van de stelling van ACT dat het college onvoldoende rekening heeft gehouden met een adviesdocument van Omgevingsdienst NL, waarnaar de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat in een kamerbrief van 19 december 2023 heeft verwezen, overweegt de rechtbank als volgt. Uit de overgelegde stukken en de gronden van het beroep blijkt dat ACT doelt op het “Adviesdocument Omgevingsdiensten voor Vergunningverlening en Controle op emissies van benzeen en PAK bij asfaltcentrales” (hierna: het Adviesdocument), van 28 juni 2022.

11.2. De rechtbank stelt voorop dat het Adviesdocument niet afdoet aan de wettelijke normen zoals deze volgen uit het Activiteitenbesluit. Wel kan het college in het kader van zijn handhavingsstrategie hiermee rekening houden.

11.3. De rechtbank is van oordeel dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat uit het Adviesdocument niet volgt dat ACT niet hoeft te voldoen aan de emissiegrenswaarden op grond van artikel 2.5 van het Activiteitenbesluit. Het Adviesdocument geeft geen concrete aanwijzingen over hoe een handhavingstraject in geval van overschrijding van emissiegrenswaarden moet worden ingestoken. Niet gebleken is dat het college in strijd met dit document heeft gehandeld.

11.4. Naar aanleiding van de stelling van ACT dat geen sprake is van een ‘level playing field’ in vergelijking met andere producenten van asfalt overweegt de rechtbank dat gesteld noch gebleken is dat binnen de gemeente Hengelo naast ACT nog andere asfaltcentrales zijn gevestigd. Het gelijkheidsbeginsel vereist een gelijke behandeling van gelijke gevallen binnen dezelfde rechtsorde. Nu van gelijke gevallen binnen de gemeente Hengelo geen sprake is, faalt een beroep op dit beginsel al op feitelijke gronden. Het enkele gegeven dat elders in Nederland gevestigde asfaltcentrales niet getroffen worden door dit besluit van het college betekent op zichzelf genomen niet dat het college dit besluit niet in redelijkheid heeft mogen nemen. De stelling van ACT dat in Duitsland in het geheel geen toetsing van PAK’s hoeft plaats te vinden kan, daargelaten de juistheid van die stelling, evenmin leiden tot het oordeel dat het college dit besluit niet in redelijkheid heeft mogen nemen. Vergelijking met buitenlandse regelgeving is in dit kader namelijk niet relevant, omdat het

college zich terecht heeft gebaseerd op het Activiteitenbesluit als de in Nederland geldende normstelling.

De hoogte van de dwangsom en de last

12.1. Ten aanzien van de stelling van ACT dat de hoogte van de te verbeuren dwangsom te hoog is, overweegt de rechtbank dat het college op grond van artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevoegd is om een last onder dwangsom op te leggen nu sprake is van een overtreding. Op grond van artikel 5:32b, derde lid, van de Awb dient de dwangsom in redelijke verhouding te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom.

12.2. De rechtbank is van oordeel dat de hoogte van de te verbeuren dwangsom niet onevenredig is. In dit verband is van belang dat van een dwangsom een zodanige prikkel moet uitgaan dat de opgelegde last wordt uitgevoerd zonder dat een dwangsom wordt verbeurd. Het college heeft rekening mogen houden met het financiële voordeel dat door ACT wordt behaald met de activiteiten die de emissie veroorzaken. De stelling van ACT dat de dwangsom te hoog is, slaagt dan ook niet.

12.3. De rechtbank is van oordeel dat de last onder dwangsom voldoende duidelijk is omschreven. De stelling van ACT dat onduidelijk is in hoeverre verbeurte ‘per constatering’ verschilt van verbeurte ‘ineens’ doet hier niet aan af omdat het in de last onder dwangsom niet gaat om verbeurte ‘ineens’. Van rechtsonzekerheid is geen sprake.

De begunstigingstermijn

13.1. Ten aanzien van de stelling van ACT dat de geboden begunstigingstermijn van zes maanden te kort is, overweegt de rechtbank dat bij het bepalen van de lengte van de begunstigingstermijn als uitgangspunt geldt dat deze termijn niet wezenlijk langer of korter mag worden gesteld dan noodzakelijk is om de overtreding te kunnen opheffen. De begunstigingstermijn dient ertoe om de overtreder in de gelegenheid te stellen om aan de last te voldoen zonder dat dwangsommen worden verbeurd.

13.2. Al hoewel de rechtbank begrip heeft voor de door ACT geschetste problemen bij het aanpassen van de asfaltcentrale, kan niet worden geoordeeld dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft mogen stellen dat op de gestelde einddatum van de begunstigingstermijn aan de last moet zijn voldaan. ACT heeft niet aannemelijk gemaakt dat dit voor haar onmogelijk is. Dat dit forse investeringen vergt, leidt niet tot het oordeel dat dit niet van ACT kan worden verlangd. In dit verband is van belang dat het hier gaat om de naleving van wettelijke normen die al geruime tijd gelden voor alle asfaltcentrales in Nederland. De stelling van ACT dat de geboden begunstigingstermijn te kort is, slaagt daarom niet.

Legalisatiemogelijkheid

14.1. Ten aanzien van de stelling van ACT dat ten onrechte niet is onderzocht of de overtreding gelegaliseerd kan worden, overweegt de rechtbank dat legalisatie hier enkel mogelijk is door het stellen van maatwerkvoorschriften met ruimere emissiewaarden. ACT heeft hiervoor echter geen aanvraag ingediend. Dit had wel van ACT mogen worden

verwacht indien zij meent dat hiervoor aanleiding bestond. Niet valt in te zien waarom het college in dit verband is tekortgeschoten.

14.2. De rechtbank overweegt verder dat uit het aanvullend beroepschrift van 10 juni 2024 volgt dat ook volgens ACT zelf allerlei emissiereducerende maatregelen mogelijk zijn. Namens ACT zijn in dit verband negen maatregelen genoemd die mogelijk zijn. Zeker nu ook volgens ACT zelf nog allerlei emissiereducerende maatregelen mogelijk zijn, valt niet in te zien waarom het college nader had moeten onderzoeken of aanleiding bestond om de bestaande situatie door middel van maatwerkvoorschriften te legaliseren.

Evenredigheidsbeginsel

15. Ten aanzien van de stelling van ACT dat handhaving onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen doelen, overweegt de rechtbank dat in zijn algemeenheid geldt dat een bestuursorgaan in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift daartegen handhavend dient op te treden. Slechts onder bijzondere omstandigheden kan worden geoordeeld dat handhaving onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. De rechtbank stelt vast dat ACT de omstandigheden die zij in dit verband naar voren heeft gebracht ook in het kader van andere beroepsgronden, die de rechtbank hiervoor heeft besproken, naar voren heeft gebracht. Deze omstandigheden hebben de rechtbank niet tot het oordeel kunnen leiden dat een van deze andere beroepsgronden slaagt. Zij leiden evenmin tot het oordeel dat handhaving in dit geval onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen doelen.

16. Wat ACT voor het overige heeft aangevoerd kan evenmin leiden tot gegrondverklaring van het beroep.

Conclusie en gevolgen

17. Het beroep is ongegrond. Dat betekent dat de opgelegde last onder dwangsom in stand blijft. ACT krijgt daarom het griffierecht niet terug. Zij krijgt ook geen vergoeding van haar proceskosten.

Beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

[Redacted]
Uitgesproken in het openbaar op 13 OKT 2025

[Redacted]
griffier voorzitter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op: 13 OKT 2025

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.



Postbus 10067, 8000 GB Zwolle

PostNL
Port Betaald
Port Payé
Pays-Bas



Z13CC - #X920X0X#00#0000#

