

uitgesloten dat de houtresten en houtpellets kwalificeren als afvalstof, was Vattenfall verplicht een milieueffectrapport op te stellen. Aangezien Vattenfall geen milieueffectrapport heeft aangeleverd, concludeert de Afdeling dat de milieuvergunning moet worden vernietigd.

11. Wij vragen ons af hoe het oordeel van de Afdeling, dat er bij het ontbreken van Europese en nationale criteria altijd een besluit vereist is over de einde-afvalfase, zich verhoudt tot de Richtlijn, de Wm en de huidige praktijk. Zoals eerder opgemerkt volgt uit de MvT dat bij het ontbreken van Europese of nationale criteria, de generieke voorwaarden van artikel 6 lid 1 van de Richtlijn worden gehanteerd om te bepalen of de einde-afvalfase is bereikt. Aangezien er momenteel bijna geen stoffen zijn waarvoor Europese of nationale criteria zijn vastgesteld, stelt de MvT dat de generieke voorwaarden in de meeste gevallen het kader vormen om te bepalen of de einde-afvalfase is bereikt (MvT, p. 6).

12. Daarnaast staat in de MvT dat de bevoegdheid om per geval te beslissen dat een stof niet als afvalstof wordt aangemerkt geen toegevoegde waarde heeft en juist kan leiden tot ongewenste juridisering, centralisatie en complexiteit. Een bevoegdheid voor de minister om per geval een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit in de zin van de Awb te nemen over de einde-afvalstatus doorkruist volgens de MvT de in Nederland geldende bevoegdheidsverdeling. Als gevolg daarvan is zelfs besloten om deze bevoegdheid uit de Wm te halen (MvT, p. 6 en 7).

13. Ook de Leidraad 'afvalstof of product' van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (de Leidraad) lijkt ervan uit te gaan dat een einde-afvalbesluit niet vereist is om de einde-afvalfase te bereiken. Hoewel de Leidraad niet juridisch bindend is, vormt het in de praktijk een belangrijk instrument voor zowel bedrijven als het bevoegd gezag om te beoordelen of een materiaal kwalificeert als afvalstof of als product. In de Leidraad wordt ook verwezen naar de jurisprudentie van het Hof van Justitie waarin het Hof oordeelt dat op basis van de vier voorwaarden van artikel 6 lid 1 van de Richtlijn niet rechtstreeks kan worden vastgesteld dat bepaalde afvalstoffen de einde-afvalstatus hebben bereikt. Daarbij wordt echter toegelicht dat de voorwaarden als bedoeld in artikel 6 lid 1 van de Richtlijn in de praktijk van het afgeven van rechtsoordelen door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat worden gebruikt om te oordelen of sprake is van de einde-afvalstatus. De reden daarvoor is dat de voorwaarden in essentie kunnen worden gezien als een codificatie van de rechtspraak over het bepalen van het moment waarop de nuttige toepassing van een afvalstof is voltooid en een afvalstof niet langer een afvalstof is (zie Leidraad, p. 51).

14. Op grond van het voorgaande lijken de MvT, de Leidraad en de praktijk ervan uit te gaan dat er in Nederland voor het vaststellen dat de einde-afvalfase is bereikt, bij het ontbreken van Europese of nationale criteria, geen besluit als bedoeld in artikel 6 lid 4 van de Richtlijn nodig is waarin dit expliciet wordt vastgesteld.

15. Het is niet duidelijk waarom de Afdeling overweegt dat bij gebrek aan Europese of nationale criteria een besluit op grond van artikel 6 lid 4 vereist is. Een mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat de Afdeling in de uitspraak

rekening heeft gehouden met de oude bewoordingen van de Richtlijn, omdat de zaak betrekking heeft op een vergunning die in 2019 aan Vattenfall werd verleend, voordat de gewijzigde Richtlijn in de Nederlandse wetgeving was geïmplementeerd. Hierbij merken wij op dat de uitspraak van het Hof van Justitie waar de Afdeling naar verwijst (HvJ EU 24 oktober 2019, ECLI:EU:C:2019:898 (*Prato Nevoso Termo Energy Srl*)) ook betrekking had op de Richtlijn zoals hij voor 2018 luidde. In r.o. 16.2 haalt de Afdeling echter de gewijzigde bepaling van de Richtlijn aan, hetgeen lijkt te impliceren dat de Afdeling wel degelijk rekening heeft gehouden met de gewijzigde tekst van de Richtlijn. De uitspraak geeft op dit punt geen duidelijkheid.

16. Daarmee blijft het ook de vraag welke invloed deze uitspraak zal hebben voor de praktijk. Als de uitspraak gebaseerd is op de oude tekst van de Richtlijn, dan verwachten wij dat de uitspraak beperkte gevolgen zal hebben voor nieuwe procedures die zich afspelen binnen het huidige wettelijke kader. In dat geval kan, bij het ontbreken van Europese en nationale einde-afvalcriteria, worden uitgegaan van de criteria als bedoeld in artikel 6 lid 1 van de Richtlijn. Als de uitspraak is gebaseerd op de huidige tekst van de Richtlijn, dan heeft de uitspraak wel invloed op procedures onder het huidige wettelijke kader. In dat geval kan alleen op basis van Europese of nationale criteria, en bij afwezigheid daarvan op basis van een besluit als bedoeld in artikel 6 lid 4 van de Richtlijn, worden geconcludeerd dat de einde-afvalfase is bereikt. Het probleem daarbij is echter dat de mogelijkheid om een besluit te nemen als bedoeld in artikel 6 lid 4 van de Richtlijn, niet langer in de Wm is opgenomen.

Sanne Jeurissen & Jan Jakob Peelen

M en R 2023/106

Rechtbank Noord-Nederland 13 september 2023, nr. LEE 21-2838

(Visser, Hardenberg, De Graaf)
m.nt. A. Collignon & J.H.N. Ypinga

(Art. 2.1 lid 1 onder e, art. 2.6, 2.14, 2.22 lid 5 Wabo; art. 5.4 Bor; art. 2.4 lid 2 Abm)

ECLI:NL:RBNNE:2023:3823

Bewijslast technische en financiële haalbaarheid rust op het bevoegd gezag bij het opleggen van emissiegrenswaarden aan de onderkant van de emissierange BBT-conclusies (discussie rondom Schone Lucht Akkoord (SLA)).

In dit verband overweegt de rechtbank dat indien verweerder gebruik maakt van de hem toekomende bevoegdheid als bedoeld in artikel 2.22, vijfde lid, van de Wabo, in dat geval de bewijslast op hem rust om aannemelijk maken dat de BBT-technieken technisch en financieel haalbaar zijn binnen de door eiseres aangevraagde installatie binnen de inrichting. Naar het oordeel van

de rechtbank is in het bestreden besluit onvoldoende tot uitdrukking gebracht dat de door verweerder genoemde BBT-technieken technisch en financieel haalbaar zijn. Hierbij neemt de rechtbank in aanmerking dat het in de rede had gelegen dat verweerder een nader onderzoek had verricht, nu de op basis van het Milieuplan gestelde emissiegrenswaarde voor zwaveldioxide strenger is dan de emissiegrenswaarde die voortvloeit uit de BREF-LCP. Verder neemt de rechtbank hierbij in aanmerking dat verweerders verwijzing in zijn algemeenheid naar de BREF Grote Stookinstallaties voor wat betreft de emissiegrenswaarde van zwaveldioxide niet met zich brengt dat daarmee is onderbouwd dat de genoemde BBT-technieken zonder meer technisch en financieel haalbaar zijn voor de installatie binnen de inrichting van eiseres. Gelet hierop is de rechtbank van oordeel dat het in de rede had gelegen dat verweerder, gelet op de op hem rustende bewijslast, nader had onderzocht dat dit technisch en financieel haalbaar is voor eiseres. Daarnaast neemt de rechtbank hierbij in aanmerking dat eiseres gemotiveerd naar voren heeft gebracht dat er sprake is van een complexe installatie binnen haar inrichting en dat een combinatie van de genoemde BBT-technieken kan leiden tot cross media-effecten. In dat licht is de rechtbank van oordeel dat de door verweerder naar voren gebrachte stelling dat een cross media-effect niet altijd optreedt bij een verlaging van de grenswaarde te algemeen is en onvoldoende is toegespitst op de installatie binnen de inrichting van eiseres.

Uitspraak van de meervoudige kamer van 13 september 2023 in de zaak tussen

[eiseres], gevestigd te [plaats], eiseres,
(gemachtigde: mr. D.N. Broerse),
en

het college van gedeputeerde staten van de provincie Groningen, verweerder,

(gemachtigden: mr. J. Zweers en mr. E.H.P. Brans).

Procesverloop

Bij besluit van 15 september 2021 (het bestreden besluit) heeft verweerder, onder weerlegging van de door eiseres ingediende zienswijze, aan eiseres een omgevingsvergunning milieu (revisie) onder voorschriften ingevolge de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) verleend voor de exploitatie van de energiecentrale in de Eemshaven. Tegen het bestreden besluit heeft eiseres beroep ingesteld. Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.
(...)

Overwegingen

Feiten en omstandigheden

1. Bij haar oordeelsvorming betreft de rechtbank de navolgende feiten en omstandigheden.

1.1. Eiseres heeft op 8 november 2018 een aanvraag om omgevingsvergunning milieu (revisie) ten behoeve van de door haar gedreven energiecentrale bij verweerder ingediend.

De aanvraag heeft primair betrekking op de revisie van de vigerende vergunning en voorziet daarnaast in een beperkte

wijziging van de brandstofmix. De aangevraagde wijziging van de brandstofmix heeft betrekking op (a) een verruiming van de totale hoeveelheid biomassa die in de centrale mag worden gestookt (van 800 naar 1600 kton/jaar) en (b) een beperkte uitbreiding van het soort biomassa dat in de centrale mag worden gestookt (bentoniet en lignine).

(...)

1.10. Het college van B&W heeft bij besluit van 21 augustus 2021 de gevraagde vvgb afgegeven.

2. Bij het bestreden besluit heeft verweerder, onder weerlegging van de door eiseres ingediende zienswijze, aan eiseres een omgevingsvergunning milieu (revisie) onder voorschriften ingevolge de Wabo verleend voor de exploitatie van de energiecentrale in de Eemshaven.

Voorschrift 6.1.1 van de omgevingsvergunning milieu (revisie) luidt, voor zover thans van belang, als volgt:

“De concentratie van een stof in de afgassen wordt bepaald door continue meting of afzonderlijke metingen. Afzonderlijke metingen moeten plaatvinden onder procescondities die representatief zijn voor de normale bedrijfsvoering. Bij continue metingen moet onder alle procescondities worden gemeten. De emissies dienen te worden gecontroleerd op basis van de controleform van de onderstaande tabel.

Tabel 1: Emissie-eisen stookinstallaties Blok A en B (bij 6% zuurstof)

Component	uurgemiddelde	daggemiddelde	jaargemiddelde	jaarvracht	controleform
Eenheid	mg/Nm ³	mg/Nm ³	mg/Nm ³	ton/jaar	frequentie
HCl	-	-	1,2	43	continu
HF	-	-	0,5	17	continu
Hg	-	-	2	68	continu

Voor de continue gemeten componenten wordt de jaarvracht berekend door de sommatie van de halfuurs-deelvrachten die per blok afzonderlijk zijn bepaald. De halfuurs-deelvracht wordt berekend door de vermenigvuldiging van de halfuurgemiddelde concentratie met het halfuurgemiddelde rookgasdebiet.

De uur-, dag-, en jaargemiddelde concentratie wordt per blok bepaald uit de uur-, dag-, en jaarvracht te delen door het per blok vastgestelde/gemeten rookgasdebiet gedurende de betreffende periode.

Voor discontinue metingen wordt de jaarvracht berekend door de per blok vastgestelde gemiddelde concentratie te vermenigvuldigen met het per blok vastgestelde volumestroom (jaardebiet).”

2.1. Bij uitspraak van 28 oktober 2021

(ECLI:NL:RBNNE:2021:4614) heeft de voorzieningenrechter het verzoek om voorlopige voorziening van eiseres toegewezen, het aan het bestreden besluit verbonden voorschrift 6.1.1 geschorst tot twee weken nadat door de rechtbank uitspraak is gedaan op het beroep van eiseres en de maatregel getroffen dat eiseres, totdat op het beroep is beslist, verplicht is om elk kwartaal de emissies van HCl, HF en Hg

daarvan afwijken voor zover die algemeen verbindende voorschriften de afwijking toelaten.

Op grond van artikel 5.4, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht (Bor) houdt het bevoegd gezag bij de bepaling van de voor een inrichting in aanmerking komende BBT rekening met BBT-conclusies en bij ministeriele regeling aangewezen informatiedocumenten over BBT. Met het begrip 'rekening houden' heeft de wetgever willen aansluiten bij het bepaalde in de artikelen 14, vierde lid, en 15, vierde lid, van de RIE, waarin de mogelijkheid is opgenomen om van de BBT-conclusies af te wijken door strengere of minder strenge eisen vast te stellen (Staatsblad 2012, nr. 552, p. 125-126).

Op grond van artikel 5.4, tweede lid, van het Bor stelt het bevoegde gezag de BBT vast indien op een activiteit of een type productieproces binnen de inrichting, waarvoor een vergunning is aangevraagd, geen BBT-conclusies of informatiedocumenten als bedoeld in het eerste lid van toepassing zijn, of indien de van toepassing zijnde BBT-conclusies of informatiedocumenten niet alle mogelijke milieueffecten van de activiteit of het proces behandelen.

Artikel 5.5, tweede lid, van het Bor verplicht tot het opnemen van emissiegrenswaarden in de vergunningvoorschriften voor stoffen genoemd in bijlage II bij de RIE en voor andere stoffen die in aanmerkelijke hoeveelheden uit de inrichting kunnen vrijkomen en die direct of door overdracht tussen milieucompartimenten nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken.

Artikel 5.5, zesde lid, van het Bor bevat de hoofdregel met betrekking tot de hoogte van de emissiegrenswaarden: de waarden mogen niet hoger zijn dan BBT-GEN. In artikel 5.5, zevende lid, van het Bor is de uitzondering op deze regel opgenomen, namelijk het vaststellen van hogere dan wel minder strenge emissiegrenswaarden dan volgend uit de BBT-conclusies in een bijzonder geval. Dit neemt niet weg dat voor stookinstallaties minimumeisen, zoals opgenomen in het Activiteitenbesluit, gelden die nooit overschreden mogen worden (Staatsblad 2012, nr. 552, p. 129-130). Hiermee wordt aangesloten bij het bepaalde in artikel 15, vierde lid, van de RIE.

6.4. In de Nota van Toelichting (NvT) bij het Besluit strekkende tot implementatie van de RIE (Staatsblad 2012, 552, p. 45) is onder meer het navolgende vermeld:

(...). Het bevoegd gezag motiveert het gestoeld zijn op BBT-conclusies in het kader van de vergunningverlening en ziet, als verzekerd is dat de algemene bindende voorschriften de beste beschikbare technieken weerspiegelen, af van het stellen van vergunningvoorwaarden en volstaat met een verwijzing naar de voorschriften (artikel 6 van de Richtlijn industriële emissies).

Voor de Nederlandse situatie betekent dit dat het bevoegde gezag de bevoegdheid houdt strengere eisen te stellen dan welke gelden op grond van de implementatie-AMvB: op grond van artikel 2.22, vijfde lid, van de Wabo dient het bevoegd gezag, zo nodig in afwijking van de algemene regels, bij IPPC-installaties strengere voorschriften aan de vergunning te verbinden. Dat kan nodig zijn om de toepassing van

de beste beschikbare technieken in specifieke gevallen te waarborgen, bijvoorbeeld bij uit milieuoogpunt beter presterende nieuwe installaties. (...)."

6.5. De rechtbank stelt voorop dat het in dit geval gaat om een inrichting waarvoor een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo is vereist. In dit kader moet worden beoordeeld of op grond van artikel 2.22, vijfde lid, van de Wabo voorschriften aan de omgevingsvergunning moeten worden verbonden ten aanzien van stoffen waar het Activiteitenbesluit op van toepassing is. Gelet op artikel 2.22, vijfde lid, van de Wabo worden dergelijke voorschriften aan de omgevingsvergunning verbonden indien de voorschriften uit het Activiteitenbesluit niet toereikend zijn en andere voorschriften nodig zijn in het belang van de bescherming van het milieu. Voor zover eiseres betoogt dat verweerder in dit geval niet bevoegd was om voorschriften te stellen, overweegt de rechtbank dat dit op een onjuiste lezing van artikel 2.22, vijfde lid, van de Wabo berust. Ingevolge artikel 2.22, vijfde lid, van de Wabo kunnen, voor zover met betrekking tot de activiteit algemeen verbindende voorschriften gelden, de voorschriften die aan de vergunning worden verbonden daarvan alleen afwijken voor zover dat bij die regels is toegestaan. In afwijking van de eerste volzin worden aan een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo met betrekking tot een inrichting waartoe een IPPC-installatie behoort, voorschriften verbonden die afwijken van de algemeen verbindende voorschriften, bedoeld in de eerste volzin, voor zover met die voorschriften niet wordt voldaan aan het bepaalde bij of krachtens het tweede of derde lid van artikel 2.14 van de Wabo. Tussen partijen is niet in geschil, en de rechtbank neemt dit als een vaststaand gegeven aan, dat tot de inrichting van eiseres een IPPC-installatie behoort. Gelet hierop volgt uit artikel 2.22, vijfde lid, van de Wabo naar het oordeel van de rechtbank dat verweerder in dit geval in beginsel bevoegd was tot het stellen van voorschriften die afwijken van de toepasselijke algemeen verbindende voorschriften ten aanzien van emissiegrenswaarden, indien en voor zover met die voorschriften niet wordt voldaan aan het bepaalde bij of krachtens het tweede of derde lid van artikel 2.14 van de Wabo. Hierbij neemt de rechtbank in aanmerking dat door middel van een toelichting op een ministeriele regeling deze aan verweerder op grond van een wet in formele zin toekomstige wettelijke bevoegdheid als bedoeld in artikel 2.22, vijfde lid, van de Wabo, niet kan worden ingeperkt. Verder is de rechtbank van oordeel dat uit artikel 5.5 van het Bor niet volgt dat verweerder geen emissiegrenswaarden kan vaststellen die aan de onderkant van de BBT-range zijn gelegen, of zelfs daaronder liggen. In dit verband neemt de rechtbank in aanmerking dat artikel 5.5 van het Bor, in navolging van de RIE, enkel een bovengrens voor emissiegrenswaarden bevat: deze mogen (in beginsel) niet hoger zijn dan de emissiegrenswaarden uit de BBT-conclusies. Evenmin kan uit de door eiseres aangehaalde uitspraken van de ABRvS van 30 november 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BU6363), 21 maart

2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BV9479 en 23 januari 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:BY9234) worden afgeleid dat indien een emissie binnen de BBT-range valt altijd sprake is van de toepassing van BBT en dat het bevoegde gezag niet de bevoegdheid heeft tot het hanteren van een strengere emissie-grenswaarde. Hierbij neemt de rechtbank in aanmerking dat de BBT-range van de RIE een ondergrens aangeeft, gelet op de formulering dat 'ten minste' in de inrichting de BBT worden toegepast. De rechtbank is van oordeel dat het in artikel 2.14 van de Wabo opgenomen beoordelingskader voor de omgevingsvergunning milieu zich niet expliciet verzet tegen de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om een vergunning te verlenen met strengere emissiegrenswaarden dan in de aanvraag zijn opgenomen, ook niet als de aangevraagde waarden vallen binnen de BBT-range van een BBT-conclusie. Nog daargelaten de vraag of de door eiseres hiervoor aangehaalde uitspraken van de AbRvS in dit geval onverkort van toepassing zijn, leidt de rechtbank uit voormelde uitspraken af dat het bevoegd gezag ervan uit kon gaan dat de desbetreffende inrichtingen toepassing gaven aan de BBT, omdat de aan de toegepaste technieken gekoppelde emissiegrenswaarden vielen binnen de BBT-range en dat het bevoegd gezag daarom niet verplicht was om een strengere emissiegrenswaarde vast te stellen. Daarnaast acht de rechtbank van belang dat verweerder er terecht op heeft gewezen dat uit het provinciale milieubeleidsplan blijkt dat als uitgangspunt heeft te gelden dat aan de onderkant van de BBT-range wordt vergund voor wat betreft de emissiegrenswaarden. Gelet op artikel 2.14, eerste lid, aanhef en onder b, ten eerste, van de Wabo dient verweerder rekening te houden met dit uitgangspunt in het kader van de beoordeling van de aanvraag om omgevingsvergunning milieu en kan daarvan enkel gemotiveerd worden afgeweken. Die afwijking kan in het bijzonder aangewezen zijn ingeval de opgelegde norm voor de inrichting technisch of economisch niet haalbaar is. Gelet op de voorgaande overwegingen bestaat er geen grond voor het oordeel dat verweerder onder de geschetste omstandigheden niet bevoegd is om strenger te vergunnen dan de door eiseres aangevraagde geassocieerde emissie-niveaus. Deze grond van eiseres slaagt niet.

Kon verweerder in redelijkheid tot uitoefening van de bevoegdheid komen?

7. Het komt de rechtbank aangewezen voor om de gronden met betrekking tot de aanwending van verweerder bevoegdheid tot aanscherping van de emissiegrenswaarden voor zwaveldioxide (SO₂), totaal koolwaterstoffen (vluchtige organische stoffen) en dioxinen/furanen afzonderlijk inhoudelijk te beoordelen.

Zwaveldioxide (SO₂)

7.1. Eiseres betoogt dat in de aanvraag is aangetoond dat binnen de energiecentrale toepassing wordt gegeven aan BBT. In dit verband wijst eiseres erop dat een jaargemiddelde emissiegrenswaarde van 40 mg/Nm³ en een daggemiddelde emissiegrenswaarde van 50 mg/ Nm³ is aangevraagd. Volgens eiseres voldoen deze emissiegrenswaarden ruimschoots aan de genoemde BBT-GEN prestatieranges uit

BBT21 en zijn die scherper dan de emissiegrenswaarden die zijn opgenomen in artikel 5.4 van het Activiteitenbesluit. In de visie van eiseres wordt daarmee toepassing gegeven aan BBT. Verder wijst eiseres erop dat de rookgas-ontzwavelingsinstallatie (hierna: de ROI) van de centrale ook op basis van de nieuwe BREF-LCP en de nieuwe BBT-conclusies kwalificeert als BBT. In dit kader acht eiseres van belang dat gebruik wordt gemaakt van natte rookgasontzwaveling en dat deze techniek in paragraaf 2.1.4 (f) van de BBT-conclusies wordt aangemerkt als BBT. Uit tabel 3.10 in paragraaf 3.2.2.2 van de BREF-LCP blijkt volgens eiseres voorts dat het rendement van de natte ROI tussen de 92% en de 99% moet liggen. Nu de ROI van eiseres op dit moment een rendement van 98% heeft (hetgeen niet in geding is), voldoet de installatie ruim aan de technische eisen die in de nieuwe BREF-LCP worden gesteld. Eiseres benadrukt daarnaast dat de emissie-grenswaarde van 27 mg/Nm³ voor zwaveldioxide in feite neerkomt op een (partiele) weigering van de revisievergunning. In dit verband wijst eiseres erop dat aanvraag betrekking heeft op het voortzetten van de huidige bedrijfsactiviteiten en op het beperkt wijzigen van de brandstofmix van de energiecentrale. De nieuwe emissiegrenswaarde voor zwaveldioxide is dermate laag (-30%), dat het volgens eiseres niet mogelijk is om de bestaande bedrijfsactiviteiten voort te zetten. Het besluit van verweerder om de oorspronkelijk vergunde emissiegrenswaarde voor zwaveldioxide drastisch aan te scherpen doet in de visie van eiseres afbreuk aan de mogelijkheid om de energiecentrale voor 100% op kolen te stoken. Daarmee is het aanscherpen van de emissiegrenswaarde niet alleen in strijd met het beoordelingskader voor het vaststellen van BBT, maar naar de mening van eiseres ook met artikel 2.6, derde lid, van de Wabo, op grond waarvan verweerder gehouden is om de bestaande rechten van haar te respecteren. Juist ook met het oog op de huidige geo-politieke situatie, waarin de Nederlandse afhankelijkheid van buitenlands gas in een nieuw daglicht is komen te staan, is het volgens eiseres volstrekt onredelijk om de mogelijkheid om de energiecentrale geheel op kolen te stoken aan banden te leggen. Daarnaast benadrukt eiseres dat verweerder in voorschrift 6.1.1 en voorschrift 6.1.2 ook heeft nagelaten om op dit punt te voorzien in een overgangstermijn. Dit betekent dat eiseres reeds vanaf het moment dat de vergunning in werking trad verplicht was om te voldoen aan de scherpere emissie-grenswaarde voor zwaveldioxide, terwijl op voorhand vast staat dat het huidige rendement van de ROI weliswaar voldoende is om te voldoen aan BBT, maar onvoldoende is om te voldoen aan de aangescherpte emissiegrenswaarde van 27 mg/ Nm³. Het gebrek aan een overgangstermijn is naar de mening van eiseres een schending van het evenredigheidsbeginsel en zij verwijst ter onderbouwing van het belang van een overgangstermijn naar rechtsoverweging 8.3 van de uitspraak van de voorzieningenrechter van 28 oktober 2021 (ECLI:NL:RBNNE:2021:4614).

7.2. Verweerder stelt zich op het standpunt dat de vergunde emissiegrenswaarde van 27 mg/Nm³ minder streng is dan het uitgangspunt dat volgt uit het SLA, de Oplegnotitie BREF-LCP, het milieuplan en het beoordelingskader nieuwe energiecentrales om aan de onderkant van de BBT-range

te vergunnen. Voor het kunnen vergunnen aan de onderkant van de BBT-range zou een rendement van 99,8% vereist zijn (een factor 10 lagere emissie). Dit acht verweerder een onredelijk hoog rendement voor de optimalisatie van een bestaande techniek of installatie. Er zou een vervanging van de bestaande techniek of installatie nodig zijn om een rendement van 99,8% te bereiken. Om deze reden is ervoor gekozen om aan te sluiten bij een emissiegrenswaarde die volgt uit een rendement dat - gelet op voormelde BREF - wel haalbaar moet worden geacht voor de inrichting van eiseres. Daarbij acht verweerder van belang dat eiseres tot op heden geen informatie heeft aangeleverd waaruit volgt dat een dergelijke optimalisatie van de bestaande techniek niet haalbaar is. Verweerder heeft de BBT en de daaraan gekoppelde emissiegrenswaarden op basis hiervan conform artikel 5.4 en 5.5 van het Bor bepaald. Omdat uit het Activiteiten-besluit voor zwaveldioxide een hogere emissiegrenswaarde volgt dan de in de vergunning vastgestelde emissie-grenswaarde, heeft verweerder toepassing gegeven aan artikel 2.22, tweede en vijfde lid, van de Wabo. Indien verweerder dat niet zou doen, zou de vergunning in het belang van het milieu geweigerd moeten worden wegens strijd met artikel 2.14 van de Wabo.

Verder stelt verweerder zich op het standpunt dat de natte ROI van de energiecentrale op grond van BBT21 wordt aangemerkt als BBT. In dit verband wijst verweerder erop dat BBT21 voor het stoken van kolen voorziet in een jaargemiddelde BBT-GEN prestatierange van 10-130 mg/Nm³ en voor het stoken van biomassa in een jaargemiddelde BBT-GEN prestatie-range van 10-50 mg/Nm³. Verder wijst verweerder erop dat BBT21 voor het stoken van kolen voorziet in een daggemiddelde BBT-GEN prestatierange van 25-165 mg/Nm³ en voor het stoken van biomassa in een daggemiddelde BBT-GEN prestatierange van 20-85 mg/Nm³. In de visie van verweerder moeten de emissiegrenswaarden voor zwaveldioxide op grond van het provinciaal milieubeleidsplan worden aangescherpt om aan te sluiten bij de onderkant van de BBT-GEN prestatieranges. In dit verband wijst verweerder erop dat paragraaf 3.2.2.2 van de nieuwe BREF-LCP refereert aan nieuwe technische ontwikkelingen die het rendement van rookgasontzwavelingsinstallaties kan verhogen tot >99%. Gelet daarop is verweerder van mening dat de door eiseres aangevraagde emissiegrenswaarden met 30% moeten worden aangescherpt.

7.3. Een stof valt onder de noemer zeer zorgwekkende stof (hierna: ZZS) als deze voldoet aan artikel 57 van de Europese verordening REACH. REACH staat voor registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen. Dit volgt uit artikel 2.3b van het Activiteitenbesluit. Om te bepalen of een stof voldoet aan artikel 57 van REACH zijn in artikel 1.3c van de Activiteitenregeling de relevante bijlagen van verordening en verdragen opgenomen. In bijlage 12 van de Activiteitenregeling (artikel 1.3b van de Activiteitenregeling) staat een lijst met stoffen die onder de categorie ZZS vallen. De selectiecriteria ZZS zoals vastgelegd in artikel 57 van Europese REACH-verordening (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32006R1907>) zijn:

- kankerverwekkend (C);
- mutageen (M);
- giftig voor de voortplanting (R);
- persistent, bioaccumulerend en giftig (PBT);
- zeer persistent en zeer bioaccumulerend (vPvB);
- of van soortgelijke zorg (zoals hormoonverstorende stoffen).

Tabel ZZS

stofcategorieg	stofklasse	grensmassaastroom	emissiegrenswaarde
ZZS	ERS	20 mg TEQ/jaar	0,1 ng TEQ/Nm ³
ZZS	MVP1	0,15 g/uur	0,05 mg/Nm ³
ZZS	MVP2	2,5 g/uur	1 mg/Nm ³

ERS = extreem risicovolle stoffen;

MVP 1 = minimalisatie-verplichte vaste stoffen;

MVP 2 = minimalisatie-verplichte gas- of dampvormige stoffen.

7.4. Ingevolge artikel 2.3a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit is deze afdeling van toepassing op degene die een inrichting type A, een inrichting type B of een inrichting type C drijft.

Ingevolge artikel 2.3a, tweede lid, van het Activiteitenbesluit is deze afdeling, in afwijking van het eerste lid, met uitzondering van artikel 2.4, tweede lid, niet van toepassing op emissies naar de lucht van een IPPC-installatie indien en voor zover voor de activiteit of het type productieproces BBT-conclusies voor deze emissies zijn vastgesteld op grond van artikel 13, vijfde en zevende lid, van de RIE. Indien de BBT-conclusie van toepassing is op een groep van stoffen, geldt de eerste volzin voor alle stoffen die tot die groep van stoffen behoren.

Ingevolge artikel 2.4, tweede lid, van het Activiteitenbesluit worden emissies van zeer zorgwekkende stoffen naar de lucht zoveel mogelijk voorkomen dan wel, indien dat niet mogelijk is, tot een minimum beperkt.

7.5. Ten tijde van de verlening van de revisievergunning was het Milieuplan d.d. 8 december 2020 van toepassing. In het Milieuplan zijn de uitgangspunten opgenomen die voor verweerder gelden bij het verlenen van omgevingsvergunningen als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo. In paragraaf 5.2 van het Milieuplan is het volgende bepaald:

“Voor de toepassing van BBT bij lucht (luchtkwaliteit, geur, grof stof en ZZS) en geluid hanteren wij de onderstaande uitgangspunten:

1. Bij alle aanvragen om een omgevingsvergunning is het uitgangspunt dat de meest strenge kant van de BBT wordt voorgeschreven. Indien een bedrijf van mening is dat de strengste norm niet haalbaar is, moet dit door het bedrijf technisch en economisch

worden onderbouwd en zal het bevoegde gezag hierover het gesprek aangaan;

2. Bij het doorlopen van de cyclus voor het toetsen van de actualiteit van een omgevingsvergunning wordt beoordeeld of de vergunningsvoorschriften moeten worden aangescherpt, ook indien al wordt voldaan aan de BBT. Indien onduidelijk is of een verdere vermindering van de gevolgen voor het milieu mogelijk is, zal een onderzoekverplichting worden voorgeschreven in een ambtshalve wijziging van de vergunning."

Uit het Milieuplan volgt dat verweerder in beginsel de strengst mogelijke normen in het kader van BBT dient op te leggen aan vergunningplichtige inrichtingen. Gelet op artikel 2.14, eerste lid, aanhef en onder b, ten eerste, van de Wabo dient verweerder rekening te houden met dit uitgangspunt en kan daarvan enkel gemotiveerd worden afgeweken. Die afwijking kan in het bijzonder aangewezen zijn ingeval de opgelegde norm voor de inrichting technisch en economisch niet haalbaar is.

7.6. Vast staat dat SO₂ geen ZZS is als bedoeld in bijlage 12a van de Activiteitenregeling. Voorts staat vast dat in de BREF Grote Stookinstallaties een BBT-conclusie voor SO₂ is opgenomen. Gelet op deze BREF heeft verweerder in het bestreden besluit een emissie-grenswaarde voor SO₂ opgenomen van 27 mg/Nm³ als jaargemiddelde emissiegrenswaarde. De daggemiddelde waarde is vastgelegd op 50 mg/Nm³ SO₂. De jaarvracht SO₂ is vastgesteld op 981 ton/jaar.

7.7. Uit vaste jurisprudentie van de AbRvS, onder meer kenbaar uit ECLI:NL:RVS:2019:1575, volgt dat het bevoegde gezag op basis van artikel 2.22, vijfde lid, van de Wabo strengere voorschriften aan de omgevingsvergunning kan verbinden, indien de voorschriften uit het Activiteitenbesluit niet toereikend zijn en andere voorschriften nodig worden geacht in het belang van het milieu (vgl. AbRvS, 15 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1575, Nota van Toelichting (NvT) bij het Besluit strekkende tot implementatie van de RIE (*Stb.* 2012/552, p. 35 en p. 44-45 en *Stb.* 2019/170, p. 8-9).

7.8. Uit het bestreden besluit leidt de rechtbank af dat verweerder gebruik heeft gemaakt van de hem op grond van artikel 2.22, vijfde lid, van de Wabo toekomstende bevoegdheid om in afwijking van de toepasselijke bepaling van het Activiteitenbesluit een strengere emissiegrenswaarde voor zwaveldioxide vast te stellen en op te leggen. Blijkbaar heeft verweerder met het bestreden besluit objectief getracht om de BBT voor deze installatie binnen de inrichting van eiseres en de daarbij behorende emissiegrenswaarden vast te stellen. In dit verband overweegt de rechtbank dat indien verweerder gebruik maakt van de hem toekomstende bevoegdheid als bedoeld in artikel 2.22, vijfde lid, van de Wabo, in dat geval de bewijslast op hem rust om aannemelijk maken dat de BBT-technieken technisch en financieel haalbaar zijn binnen de door eiseres aangevraagde installatie binnen de inrichting. Naar het oordeel van de rechtbank is in het bestreden besluit onvoldoende tot uitdrukking gebracht dat de door verweerder genoemde BBT-technieken technisch en financieel haalbaar

zijn. Hierbij neemt de rechtbank in aanmerking dat het in de rede had gelegen dat verweerder een nader onderzoek had verricht, nu de op basis van het Milieuplan gestelde emissiegrenswaarde voor zwaveldioxide strenger is dan de emissiegrenswaarde die voortvloeit uit de BREF-LCP. Verder neemt de rechtbank hierbij in aanmerking dat verweerders verwijzing in zijn algemeenheid naar de BREF Grote Stookinstallaties voor wat betreft de emissiegrenswaarde van zwaveldioxide niet met zich brengt dat daarmee is onderbouwd dat de genoemde BBT-technieken zonder meer technisch en financieel haalbaar zijn voor de installatie binnen de inrichting van eiseres. Gelet hierop is de rechtbank van oordeel dat het in de rede had gelegen dat verweerder, gelet op de op hem rustende bewijslast, nader had onderzocht dat dit technisch en financieel haalbaar is voor eiseres. Daarnaast neemt de rechtbank hierbij in aanmerking dat eiseres gemotiveerd naar voren heeft gebracht dat er sprake is van een complexe installatie binnen haar inrichting en dat een combinatie van de genoemde BBT-technieken kan leiden tot cross media-effecten. In dat licht is de rechtbank van oordeel dat de door verweerder naar voren gebrachte stelling dat een cross media-effect niet altijd optreedt bij een verlaging van de grenswaarde te algemeen is en onvoldoende is toegespitst op de installatie binnen de inrichting van eiseres. Uit de voorgaande overwegingen volgt dat het bestreden besluit voor wat betreft voorschrift 6.1.2, betrekking hebbend op de emissiegrenswaarde voor zwaveldioxide, in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel als bedoeld in artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en het motiveringsbeginsel als bedoeld in artikel 3:46, eerste lid, van de Awb tot stand is gekomen. Om die reden is het beroep van eiseres gegrond en komt voorschrift 6.1.2 van de omgevingsvergunning in zoverre voor vernietiging in aanmerking.

Totaal koolwaterstoffen (vluchtige organische stoffen)

8. Vast staat dat totaal koolwaterstoffen (vluchtige organische stoffen) een ZZS is als bedoeld in bijlage 12a van de Activiteitenregeling. Voorts staat vast dat in de BREF Grote Stookinstallaties een BBT-conclusie voor totaal koolwaterstoffen (vluchtige organische stoffen) is opgenomen. Gelet op deze BREF heeft verweerder in het bestreden besluit een emissiegrenswaarde voor totaal koolwaterstoffen (vluchtige organische stoffen) opgenomen van 0,1 mg/Nm³ als jaargemiddelde emissiegrenswaarde. De daggemiddelde waarde is vastgelegd op 0,5 mg/Nm³ totaal koolwaterstoffen (vluchtige organische stoffen). De jaarvracht totaal koolwaterstoffen is vastgesteld op 3,5 ton/jaar.

8.1. Eiseres betoogt dat verweerder op onjuiste wijze toepassing geeft aan het BBT-toetsingskader. In dit verband wijst eiseres erop dat het huidige SCR-systeem van haar inrichting kwalificeert als BBT. Dat er enkele Europese referentie-installaties zijn die toepassing geven aan een ander soort SCR-systeem doet geen afbreuk aan het feit dat eiseres toepassing geeft aan de BBT. Eiseres verwijst naar jurisprudentie van de AbRvS waaruit volgens haar blijkt dat enkel is vereist dat toepassing wordt gegeven aan één kwalificerende

BBT, dat het al BBT is om een emissieniveau te hanteren dat niet hoger is dan de BBT-GEN range, en dat niet is vereist dat ook nog toepassing wordt gegeven aan andere of aanvullende technische maatregelen die het emissieniveau verder beperken. Verder wijst eiseres erop dat verweerder geen oog heeft voor 'cross media-effecten' die optreden als gevolg van het willekeurig voorschrijven van verschillende technieken. Zo kunnen bijvoorbeeld droge en natte rookgasreinigingstechnieken niet tegelijkertijd worden ingezet, aldus eiseres. In de visie van eiseres vormt het Milieuplan geen onderdeel van het BBT-toetsingskader. Volgens eiseres voldoen de aangevraagde emissiegrenswaarden aan de emissiegrenswaarden uit het Activiteitenbesluit en passen die als gevolg daarvan binnen de BBT-GEN prestatieranges. Naar de mening van eiseres heeft verweerder niet gemotiveerd waarom het bevoegd gezag bevoegd zou zijn om af te wijken van het Activiteitenbesluit en heeft niet inzichtelijk gemaakt dat de achtergrondwaarde van vluchtige organische stoffen in de provincie Groningen een probleem oplevert voor de lokale milieuomstandigheden en dat het om die reden noodzakelijk zou zijn om de emissiegrenswaarde voor vluchtige organische stoffen aan te scherpen.

8.2. Verweerder stelt zich op het standpunt dat op basis van de (combinatie van) technieken genoemd in BBT-71, BBT-6 en BBT-26 geconcludeerd is dat het haalbaar moet zijn voor eiseres om de emissie van koolwaterstoffen te verminderen. In dit verband wijst verweerder erop dat die emissie in de praktijk ook door andere grote stookinstallaties wordt gehaald. De emissiegrenswaarden die betrekking hebben op die technieken heeft verweerder vervolgens vastgesteld. Verder wijst verweerder erop dat uit de door eiseres aangehaalde jurisprudentie van de ABRvS niet kan worden afgeleid dat bij de bepaling van de BBT voor een inrichting uitsluitend relevant moet worden geacht of één van de technieken wordt toegepast die in de BBT-conclusies staan genoemd. Daarbij acht verweerder van belang dat hij altijd zelf dient te bepalen welke BBT voor een concrete inrichting gelden en hoeft hij slechts rekening te houden met de BBT-conclusies (en hoeft deze dus niet in acht te nemen). Dat heeft verweerder ook in dit geval gedaan. Daarnaast wijst verweerder erop dat het toepassen van natte en droge technieken tegelijkertijd, anders dan eiseres lijkt te stellen, niet door hem is voorgesteld of verplicht. Bovendien zijn dat in de visie van verweerder ook geen cross media-effecten. Een cross media-effect in dit verband is erin gelegen dat het toepassen van meer actieve kool (om verdere kwikemissie te voorkomen) zorgt voor donker gips (dat niet verkoopbaar is) dat meer is vervuild met kwik. Gelet op dit cross media-effect heeft verweerder ervoor gekozen om de emissiegrenswaarde voor kwik niet verder te verlagen. Voor het overige geldt ten aanzien van de gevolgen voor cross media-effecten in de visie van verweerder dat eiseres heeft nagelaten om hierover concrete informatie aan te leveren, waardoor hiermee geen rekening kon worden gehouden.

8.3. Voor de toepasselijke regelgeving verwijst de rechtbank naar rechtsoverweging 7.4. en de bijlage.

8.4. De rechtbank is van oordeel dat uit artikel 2.4, tweede lid, van het Activiteitenbesluit voortvloeit dat op

eiseres de inspanningsverplichting rust om bij de vormgeving van haar inrichting waarvoor zij een aanvraag voor een omgevingsvergunning heeft ingediend, die inrichting zodanig te ontwerpen dat de uitstoot van ZZS zoveel mogelijk wordt geminimaliseerd. De rechtbank wijst er daarbij op dat artikel 2.4, tweede lid, van het Activiteitenbesluit primair verlangt dat de uitstoot van ZZS zo veel mogelijk wordt voorkomen. Het ligt op de weg van verweerder om aan de hand van de aanvraag vervolgens te onderbouwen waarom hij de emissie van de ZZS toestaat en daarbij hogere emissie-grenswaarden toestaat dan de ondergrens in de BBT-conclusies. Op grond van de strekking van artikel 2.4, tweede lid, van het Activiteitenbesluit rust daarbij op verweerder een verzwaarde motiveringsplicht waarbij niet kan worden volstaan met de enkele constatering dat de emissies voortvloeien uit het door eiseres gekozen ontwerp van de installatie en dat de aangevraagde emissies binnen de door de BBT-conclusies gegeven grenswaarden blijven. De rechtbank overweegt verder dat indien verweerder in het kader van de beoordeling van een aanvraag voor een omgevingsvergunning milieu (revisie) een vermindering van de emissie van een ZZS wenst voor te schrijven ten opzichte van de bestaande en aangevraagde situatie, verweerder deugdelijk dient te motiveren waarom die reductie volgens verweerder haalbaar is.

Verweerder heeft in aanmerking kunnen nemen dat in BBT-71 een aangepaste SCR-techniek wordt beschreven, waaruit volgt dat een SCR kan worden uitgebreid met oxidatiekatalysatoren om koolstofmonoxide (CO) en onverbrande koolwaterstoffen met zuurstof te (laten) oxideren. Andere technieken die in BBT-71 worden genoemd, betreffen de injectie met actieve kool en snelle afschikking met behulp van natte gaswassing/ rookgascondensor. Verder heeft verweerder daarbij in aanmerking kunnen nemen dat in BBT-71 wordt vermeld dat bovengenoemde technieken in combinatie met BBT-6 en BBT-26 kunnen worden gebruikt. De technieken die in BBT-26 zijn genoemd zijn onder meer: elektrostatische precipitators (ESP's), zakkenfilters en natte wassers. Daarbij heeft verweerder uit tabel 5.31 van de BREF-LCP mogen afleiden dat ESP's een reductierendement hebben van 99,5% en hoger. Zakkenfilters hebben een rendement van 99,95%. Naar het oordeel van de rechtbank is in het bestreden besluit onvoldoende tot uitdrukking gebracht dat de door verweerder genoemde BBT-technieken technisch en financieel haalbaar zijn binnen de installatie van de inrichting van eiseres. Hierbij neemt de rechtbank in aanmerking dat het in de rede had gelegen dat verweerder een nader onderzoek had verricht, nu uit de verwijzing naar de tabel 5.31 van de BREF-LCP voor wat betreft het gestelde reductierendement van de ESP's en zakkenfilters niet blijkt in welke Europese installaties deze BBT-technieken worden toegepast en of deze technieken of combinatie van technieken in technische zin geschikt is voor de installatie binnen de inrichting van eiseres en tegen welke kosten. De door verweerder naar voren gebrachte stelling dat het in het geval van eiseres gaat om een moderne installatie is naar het oordeel van de rechtbank te algemeen en niet toegespitst op de technische (on)mogelijkheden van

de installatie binnen de inrichting van eiseres. Gelet hierop is de rechtbank van oordeel dat het in de rede had gelegen dat verweerder, gelet op de op hem rustende bewijslast, nader had onderzocht dat dit technisch en financieel haalbaar is voor eiseres. Daarnaast neemt de rechtbank hierbij in aanmerking dat eiseres gemotiveerd naar voren heeft gebracht dat er sprake is van een complexe installatie binnen haar inrichting en dat een combinatie van de genoemde BBT-technieken kan leiden tot cross media-effecten. In dat licht is de rechtbank van oordeel dat de door verweerder naar voren gebrachte stelling dat een cross media-effect niet altijd optreedt bij een verlaging van de grenswaarde te algemeen is en onvoldoende is toegespitst op de installatie binnen de inrichting van eiseres. Uit de voorgaande overwegingen volgt dat het bestreden besluit voor wat betreft voorschrift 6.1.2, betrekking hebbend op de emissiegrenswaarde voor het totaal koolwaterstoffen, in strijd met het zorgvuldigheids-beginsel als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb en het motiveringsbeginsel als bedoeld in artikel 3:46, eerste lid, van de Awb tot stand is gekomen. Om die reden is het beroep van eiseres gegrond en komt voorschrift 6.1.2 van de omgevingsvergunning in zoverre voor vernietiging in aanmerking.

Dioxinen/furanen

9. Vaststaat dat PCDD/F ZZS zijn als bedoeld in bijlage 12a van de Activiteiten-regeling. Voorts staat vast dat in de BREF Grote Stookinstallaties een BBT-conclusie voor totaal PCDD/F is opgenomen. Gelet op deze BREF heeft verweerder in het bestreden besluit een emissiegrenswaarde voor PCDD/F opgenomen van 0,001 ng/Nm³ als jaargemiddelde emissiegrenswaarde. De jaarvracht PCDD/F is vastgesteld op 33 mg/jaar.

9.1. Eiseres betoogt dat toepassing wordt gegeven aan de BBT. In dit verband wijst eiseres erop dat het gebruik van het SCR-systeem als BBT als zodanig niet ter discussie staat, maar dat verweerder van mening is dat een andere meettechniek moet worden toegepast met een hogere bepalingsgrens. Eiseres betwist dat dergelijke technieken kunnen worden toegepast. Daarbij acht eiseres van belang dat zij de emissie van PCDD/F periodiek laat afvangen door een gecertificeerd extern bureau. Dit bureau bepaalt vervolgens in het laboratorium de concentratie van PCDD/F in de afgevangen gassen. De bepalingsgrens van de installaties die in het laboratorium wordt toegepast is volgens eiseres 0,0026 ng TEQ/Nm³. In de visie van eiseres is daarmee aangetoond dat de energiecentrale dusdanig weinig emissie van PCDD/F veroorzaakt, dat die niet wordt gedetecteerd door de meetinstallaties uit het laboratorium van het externe onderzoeksbureau, aldus eiseres. Naar de mening van eiseres is de redenering van verweerder dat deze emissiegrenswaarde nog verder moet worden verlaagd, onnavolgbaar.

9.2. Verweerder stelt zich op het standpunt dat met inachtneming van de inspanningsverplichting is onderzocht en vastgesteld dat de in BBT-71 genoemde technieken in redelijkheid kunnen worden toegepast binnen de installatie van eiseres om vervolgens tot de vergunde

emissiegrenswaarde te komen. Bij die afweging heeft verweerder de Oplegnotitie BREF-LCP van belang geacht. Daaruit volgt immers dat 54% van de steenkoolstookinstallaties en 13% van de biomassastookinstallaties kunnen voldoen aan een emissiegrenswaarde van 0,001 ng TEQ/Nm³. Verweerder acht het in het belang van het milieu dat ook de inrichting van eiseres aan deze norm voldoet. Daarnaast wijst verweerder erop dat de stelling van eiseres dat de emissie van PCDD/F niet gemeten kan worden beneden een detectiegrens van 0,0026 ng TEQ/Nm³ feitelijke grondslag mist. In dit kader acht verweerder van belang dat uit de Oplegnotitie BREF-LCP (diagram pagina 26) volgt dat lagere waarden gemeten kunnen worden en haalbaar zijn. In dit verband wijst verweerder erop dat de detectiegrens of rapportagegrens afhankelijk is van de hoeveelheid afgezogen volume en de hoeveelheid absorptiemateriaal om dioxine mee af te vangen. Volgens de meetnorm moet net zo lang worden gemeten tot 0,5 picogram per verbinding is opgenomen in de absorbents, aldus verweerder. De meetnorm kan vervolgens worden gestuurd op de detectiegrens door een groter gasvolume af te zuigen door de monsternamen-duur te verlengen. Dit betekent in de visie van verweerder dat de detectiegrens van een meting in beginsel te verlagen is tot nagenoeg elke waarde.

9.3. Voor de toepasselijke regelgeving verwijst de rechtbank naar rechtsoverweging 7.4. en de bijlage.

9.4. De rechtbank is van oordeel dat uit artikel 2.4, tweede lid, van het Activiteitenbesluit voortvloeit dat op eiseres de inspanningsverplichting rust om bij de vormgeving van haar inrichting die zij aan de aanvraag voor een omgevingsvergunning ten grondslag legt, die inrichting zodanig te ontwerpen dat de uitstoot van ZZS zoveel mogelijk wordt geminimaliseerd. De rechtbank wijst er daarbij op dat artikel 2.4, tweede lid, van het Activiteitenbesluit primair verlangt dat de uitstoot van ZZS zo veel mogelijk wordt voorkomen. Het ligt op de weg van verweerder om aan de hand van de aanvraag vervolgens te onderbouwen waarom hij de emissie van de ZZS toestaat en daarbij hogere emissie-grenswaarden toestaat dan de ondergrens in de BBT-conclusies. Op grond van de strekking van artikel 2.4, tweede lid, van het Activiteitenbesluit rust daarbij op verweerder een verzwaarde motiveringsplicht waarbij niet kan worden volstaan met de enkele constatering dat de emissies voortvloeien uit het door eiseres gekozen ontwerp van de installatie en dat de aangevraagde emissies binnen de door de BBT-conclusies gegeven grenswaarden blijven. De rechtbank overweegt verder dat indien verweerder in het kader van de beoordeling van een aanvraag voor een omgevingsvergunning milieu (revisie) een vermindering van de emissie van een ZZS wenst voor te schrijven ten opzichte van de bestaande en aangevraagde situatie, verweerder deugdelijk dient te motiveren waarom die reductie volgens verweerder haalbaar is. Naar het oordeel van de rechtbank is in het bestreden besluit onvoldoende tot uitdrukking gebracht dat de door verweerder genoemde BBT-technieken technisch en financieel haalbaar zijn binnen de installatie van de inrichting van eiseres. De verwijzing van verweerder naar het Milieuplan en

het SLA leiden niet tot een andere conclusie. Hierbij neemt de rechtbank in aanmerking dat het in de rede had gelegen dat verweerder een nader onderzoek had verricht voor wat betreft de installatie binnen de inrichting van eiseres, nu uit de algemene verwijzing naar het gestelde reductiepercentage in Europese referentie-installaties niet blijkt in welke specifieke Europese installaties deze BBT-technieken worden toegepast en of deze technieken of combinatie van technieken in technische zin geschikt is voor de installatie binnen de inrichting van eiseres en tegen welke kosten. De door verweerder onder verwijzing naar de website van eiseres naar voren gebrachte stelling dat het in het geval van eiseres gaat om een moderne installatie is naar het oordeel van de rechtbank te algemeen en niet toegespitst op de technische (on)mogelijkheden van de installatie binnen de inrichting van eiseres. Gelet hierop is de rechtbank van oordeel dat het in de rede had gelegen dat verweerder, gelet op de op hem rustende bewijslast, nader had onderzocht dat dit technisch en financieel haalbaar is voor eiseres. Daarnaast neemt de rechtbank hierbij in aanmerking dat eiseres gemotiveerd naar voren heeft gebracht dat er sprake is van een complexe installatie binnen haar inrichting en dat een combinatie van de genoemde BBT-technieken kan leiden tot cross media-effecten. In dat licht is de rechtbank van oordeel dat de door verweerder naar voren gebrachte stelling dat een cross media-effect niet altijd optreedt bij een verlaging van de grenswaarde te algemeen is en onvoldoende is toegespitst op de installatie binnen de inrichting van eiseres. Uit de voorgaande overwegingen volgt dat het bestreden besluit voor wat betreft voorschrift 6.1.2, betrekking hebbend op de emissiegrenswaarde voor dioxinen/furanen, in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb en het motiveringsbeginsel als bedoeld in artikel 3:46, eerste lid, van de Awb tot stand is gekomen. Om die reden is het beroep van eiseres gegrond en komt voorschrift 6.1.2 van de omgevingsvergunning in zoverre voor vernietiging in aanmerking.

Meetverplichting zoutzuur (HCl), waterstoffluoride (HF) en kwik (Hg)

(...)

Conclusie

16. Gelet op de rechtsoverwegingen 7.8., 8.4., 9.4., 12.2. en 13.2. is het beroep van eiseres gegrond en komt het bestreden besluit in zoverre voor vernietiging in aanmerking. (...)

Noot

1. In hoeverre is het voor bevoegd gezagen mogelijk om in een omgevingsvergunning milieu (artikel 2.1 lid 1 onder e Wabo) emissiegrenswaarden op te nemen die (i) verder gaan dan de rechtstreeks werkende regels in het Activiteitenbesluit; (ii) verder gaan dan aangevraagd; en (iii) aan de onderkant van de met BBT geassocieerde emissieniveaus ('BBT-ranges') zitten? Deze vraag is de afgelopen

jaren steeds belangrijker geworden door ontwikkelingen als het Schone Lucht Akkoord (SLA), waarin overheden zich onder meer hebben gecommitteerd om zo 'scherp mogelijke voorschriften' in vergunningen op te nemen conform maatregelen 1 en 2 van het SLA (zie voor een uitgebreidere behandeling van dit onderwerp Collignon & Ypinga, 'Het Schone Lucht Akkoord en strengere emissiegrenswaarden: een juridische kloof tussen ambitie en realisatie', *TO 2021/4* en Borgers & Molendijk, 'De lucht geklaard ... Aan de slag met resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies om 50% reductie te bereiken in 2050', *TO 2021/4*). In de praktijk leidt dat tot discussies over de vraag wat 'zo scherp mogelijk' dan wel mag inhouden. Deze discussie vormde ook aanleiding voor de onderhavige uitspraak.

2. Het college van GS van Groningen (hierna: GS) heeft in een revisievergunning voor de energiecentrale in de Eemshaven onder meer emissiegrenswaarden opgelegd voor zwaveldioxide (SO₂), totaal koolwaterstoffen en dioxinen/furanen. Deze grenswaarden zijn fors strenger dan aangevraagd, terwijl de aangevraagde emissiegrenswaarden al strenger zijn dan de rechtstreeks werkende normen in het Activiteitenbesluit en binnen de toepasselijke BBT-ranges vallen. Kortom, een actuele discussie die nu voor het eerst op deze wijze aan een bodemrechter is voorgelegd. In deze noot gaan we op een paar van deze vragen in.

Laat het beoordelingskader toe dat strengere emissiegrenswaarden worden gesteld dan die uit het Activiteitenbesluit volgen en die zijn aangevraagd, zelfs als de aangevraagde emissiegrenswaarden in de BBT-range vallen?

3. De rechtbank gaat eerst na of artikel 2.22 lid 5 Wabo toelaat dat GS in dit geval strengere emissiegrenswaarden heeft gesteld dan die volgen uit het Activiteitenbesluit. De rechtbank wijst op Afdelingsjurisprudentie (ABRvS 15 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1575) waaruit volgt dat het bevoegd gezag op grond van artikel 2.22 lid 5, tweede volzin Wabo vergunningvoorschriften moet stellen als dat nodig is in het belang van de bescherming van het milieu en het Activiteitenbesluit in dat kader ontoereikend is. De rechtbank oordeelt dat GS 'in beginsel' dus bevoegd was om strikter dan het Activiteitenbesluit te vergunnen. Ook overweegt de rechtbank met GS dat artikel 2.14 Wabo zich niet 'expliciet verzet' tegen de mogelijkheid om strengere emissiegrenswaarden in de vergunning op te nemen dan aangevraagd. Uit artikel 5.5 Bor volgt volgens de rechtbank ook niet dat niet aan de onderkant van een BBT-range of zelfs daaronder kan worden vergund. Verder hecht de rechtbank belang aan het provinciale milieubeleidsplan, waarmee krachtens artikel 2.14 lid 1 aanhef en onder b Wabo rekening moet worden gehouden bij de vergunningverlening. Dit milieuplan heeft als uitgangspunt dat aan de onderkant van de BBT-range wordt vergund, tenzij het bedrijf technisch en economisch onderbouwt dat die norm niet haalbaar is. De conclusie van de rechtbank is dan ook dat GS bevoegd is om strenger te vergunnen dan de aangevraagde met BBT-geassocieerde emissieniveaus.

4. Dat GS op grond van artikel 2.22 lid 5 Wabo in zijn algemeenheid de bevoegdheid heeft om andere emissiegrenswaarden dan in het Activiteitenbesluit voor te schrijven voor IPPC-inrichtingen kunnen we volgen. Of dat in het concrete geval ook kan wordt hierna besproken. We wijzen voor de volledigheid erop dat het afwijken van het Activiteitenbesluit volgens de tekst van de wet kan als met enkel de voorschriften uit het Activiteitenbesluit niet wordt voldaan aan artikel 2.22 lid 2 of lid 3 Wabo, of artikel 2.14 Wabo. De rechtbank heeft dit niet altijd even secuur opgeschreven in de hier geannoteerde uitspraak.

Kon GS in redelijkheid de strengere emissiegrenswaarden stellen?

5. De rechtbank oordeelt vervolgens per stof of GS in dit geval de strengere emissiegrenswaarde heeft kunnen voorschrijven. Voor SO₂ (r.o. 7.1-7.8) volgt het oordeel van de rechtbank, na een opmerkelijk intermezzo over de toepasselijke regels voor ZZS en de status van het milieubeleidsplan. Voor SO₂ is in de BREF Grote Stookinstallaties een BBT-conclusie opgenomen die is geïmplementeerd in artikel 5.4 Activiteitenbesluit. De rechtbank herhaalt de hiervoor genoemde Afdelingsjurisprudentie en overweegt zonder daar veel woorden aan vuil te maken dat GS *'gebruik heeft gemaakt van de hem op grond van artikel 2.22, vijfde lid, van de Wabo toekomstige bevoegdheid om in afwijking van de toepasselijke bepaling van het Activiteitenbesluit een strengere emissiegrenswaarde voor zwaveldioxide vast te stellen en op te leggen'* (r.o. 7.8). Dat is opvallend omdat dat indruist tegen een eerder oordeel van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag over dezelfde vraag (Rb. Den Haag (vzr.) 30 maart 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:3040, m.n. r.o. 7.7). De voorzieningenrechter oordeelde dat de besluitgever de BBT-conclusies uit de BREF Grote Stookinstallaties heeft omgezet in paragraaf 5.1 Activiteitenbesluit en daarbij heeft toegelicht dat slechts bij technisch afwijkende installaties maatwerk geboden is in de vorm van afwijkende emissiegrenswaarden (*Stb.* 2019, 170). Artikel 2.22 lid 5 Wabo kon volgens de voorzieningenrechter niet als grondslag worden gebruikt voor een afwijking van het Activiteitenbesluit omdat niet gemotiveerd was dat de betreffende installatie een technische afwijking had. In de onderhavige casus gaat het ook om een BBT-conclusie die expliciet is omgezet in paragraaf 5.1 Activiteitenbesluit (BBT-conclusie 21, omgezet in artikel 5.4 Activiteitenbesluit). Het is ons niet helemaal duidelijk of de rechtbank dit onder ogen heeft gezien. Zo noemt de rechtbank elders wel dat *'door middel van een toelichting op een ministeriele regeling deze aan verweerder op grond van een wet in formele zin toekomstige wettelijke bevoegdheid als bedoeld in artikel 2.22, vijfde lid, van de Wabo, niet kan worden ingeperkt'* (r.o. 6.5), maar het is niet duidelijk op welke toelichting wordt gedoeld. Bovendien ziet de toelichting waar de voorzieningenrechter op wijst niet op een ministeriële regeling, maar op een AMvB.

6. Wij menen dat de implementatie van de BBT-conclusies in het Activiteitenbesluit en de overwegingen daarover die zijn terug te vinden in de nota van toelichting wel

een te betrekken onderdeel zouden moeten zijn bij de onderhavige zaak. Hoewel we begrijpen dat het bevoegd gezag in elke individuele situatie tot een specifieke beoordeling moet komen, kan er niet zomaar voorbij worden gegaan aan de expliciete afweging dat het Activiteitenbesluit de beste beschikbare technieken weerspiegelen (r.o. 6.4). Dat lijkt ook een voortzetting van de implementatie van BBT-conclusies in de, thans vervallen, Nederlandse BREF-oplegnotities die ook op rijksniveau als BBT waren aangewezen (zie ABRvS 23 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6358, AB 2013/15). Bij 'beter presterende nieuwe installaties' (zie ook het citaat in r.o. 6.4) kan wellicht een lager emissieniveau worden voorgeschreven, maar dan moet dat lagere niveau wel blijken uit het 'beter presteren' van de installatie. Dat is ook in overeenstemming met bestendige jurisprudentie dat bij aangevraagde, haalbare lagere emissies dat lagere niveau kan worden voorgeschreven.

7. De rechtbank overweegt vervolgens dat GS blijkbaar objectief heeft getracht om de BBT vast te stellen. Volgens de rechtbank geldt in dit verband dat op GS *'de bewijslast rust om aannemelijk (te) maken dat de BBT-technieken technisch en financieel haalbaar zijn binnen de door eiseres aangevraagde installatie binnen de inrichting'*. De rechtbank onderbouwt dat door erop te wijzen dat de emissiegrenswaarde uit het provinciale milieuplan verdergaat dan de eis uit de BREF Grote Stookinstallaties en dat eiseres gemotiveerd heeft dat een combinatie van de door GS genoemde BBT-technieken kan leiden tot *cross-media*-effecten. Hoe dit te duiden?

8. Volgens ons moeten twee dingen van elkaar worden onderscheiden: de vaststelling van BBT en de bepaling van de emissiegrenswaarden. Te beginnen met de vaststelling van BBT. Artikel 5.4 lid 1 en 2 Bor blinken uit in onduidelijkheid. Zij lijken tegenstrijdig. Volgens lid 1 houdt het bevoegd gezag bij de bepaling van BBT 'rekening met' BBT-conclusies en Nederlandse informatiedocumenten. Dat impliceert dat daarvan kan worden afgeweken. Lid 2 spreekt dat tegen: alleen als er geen BBT-conclusies of Nederlandse informatiedocumenten zijn, stelt het bevoegd gezag BBT vast. De toelichting van de besluitgever is dus essentieel. Uit de toelichting volgt dat het 'rekening houden met' in lid 1 is ingegeven door artikel 14 lid 4 en 15 lid 4 RIE (*Stb.* 2012, 552, p. 125-126). Deze artikelen regelen dat in vergunningvoorschriften respectievelijk strenger of soepeler dan de BBT-conclusies kan worden vergund. Zij zien volgens ons dus niet op de vraag hoe BBT wordt vastgesteld. Wat ons betreft had 'rekening houden met' dus wel degelijk 'in acht nemen' kunnen zijn. De besluitgever heeft er echter voor gekozen om artikel 14 lid 4 RIE ook deels in lid 1 te implementeren. Uit de toelichting blijkt namelijk dat de bedoeling is dat op rijksniveau wordt vastgesteld in welke gevallen strenger dan BBT wordt vergund, onder meer door het aanwijzen van strengere eisen in Nederlandse informatiedocumenten. Wij menen dan ook dat lokale bevoegde gezagen géén eigen bevoegdheid hebben om BBT vast te stellen als sprake is van BBT-conclusies of Nederlandse informatiedocumenten.

9. Daarmee is de vraag of dan ook niet aan de onderkant van de BBT-range kan worden vergund nog niet

beantwoord. Wij kunnen de redenering van de rechtbank volgen dat het beoordelingskader zich daar niet tegen verzet. Zoals in deze zaak aan de hand was, kan een provinciaal milieuplan in principe het uitgangspunt bevatten dat aan de onderkant van de BBT-range wordt vergund, waarmee door het bevoegd gezag rekening moet worden gehouden. Uit het stelsel van de wet volgt echter eveneens dat een vergunningvoorschrift, zoals eiseres ook aanvoert, geen verkapte weigering mag inhouden van een bestaand recht (bijv. ABRvS 17 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:573, r.o. 17.4). Wij onderschrijven dan ook het oordeel van de rechtbank dat het aan GS is om aan te tonen dat de scherpere emissiegrenswaarde ook daadwerkelijk technisch en financieel haalbaar is. We hebben geen aanleiding om te denken dat de herziening van de Richtlijn industriële emissies (aangehaald in r.o. 6.2) tot andere conclusies gaat leiden. In de huidige tekst wordt gesproken over “*strictest achievable emission limit values for the specific installation that are consistent with the lowest emissions achievable by applying BAT in the installation*”. Ook moet rekening worden gehouden met *cross-media*-effecten. Kortom, ook op Europees niveau gaat het om ‘haalbare’ emissies waarbij alle omstandigheden een rol spelen. In onze praktijk zien we dat echter niet terug, vanwege bestuurlijke wensen om hoe dan ook ‘scherper te vergunnen’. We hopen dat deze uitspraak op dit punt leidt tot een *wake-up-call* voor de bevoegde gezagen.

Anna Collignon & Jelmer Ypinga

M en R 2023/107

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 22 september 2023, nr. 202303407/1/A3 en 202303407/2/A3 (Polak)
m.nt. B. Arentz

Woo

NJB 2023/2355
ECLI:NL:RVS:2023:3583

De MOB gaat uit vissen: Woo-verzoek dat (nog) betrekking heeft op 6500 documenten; bevoegd gezag moet binnen vijf maanden besluit nemen.

De voorzieningenrechter zal de aangevallen uitspraak vernietigen voor zover de rechtbank daarin het college heeft opgedragen binnen twee weken na dagtekening van de uitspraak alsnog te beslissen op het Woo-verzoek. De voorzieningenrechter sluit niet uit dat een rol heeft gespeeld dat het college, hetgeen te betreuren is, door een misverstand niet ter zitting bij de rechtbank is verschenen, maar dat doet er niet aan af dat de termijn die de rechtbank aan het college heeft gegeven, geen reële en ook geen redelijke termijn is waarbinnen het kon beslissen op het verzoek van Mob. Daarvoor was de omvang van het verzoek nog te

weinig gepreciseerd en het aantal documenten dat daaronder viel te groot. [...]

De voorzieningenrechter oordeelt dat in dit geval vijf maanden een redelijke termijn is om te beslissen op het hele Woo-verzoek van Mob.

Uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op een verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht; hierna: de Awb) en, met toepassing van artikel 8:86 van die wet, op het hoger beroep van:

het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland, appellant,
tegen de mondelinge uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 17 april 2023, zoals gerectificeerd op 12 mei 2023, in zaak nr. 22/5952 in het geding tussen:
Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A., (hierna: Mob), gevestigd te Nijmegen
en
het college.

Procesverloop

Op 14 september 2022 heeft Mob een verzoek ingediend om openbaarmaking van informatie op grond van de Wet open overheid.

Bij mondelinge uitspraak van 17 april 2023, gerectificeerd op 12 mei 2023, heeft de rechtbank het door Mob ingestelde beroep wegens het niet tijdig nemen van een besluit door het college gegrond verklaard, het college opgedragen binnen twee weken na dagtekening van de uitspraak alsnog te beslissen op het Woo-verzoek en bepaald dat het college een dwangsom van € 100,- moet betalen voor elke dag dat het de termijn van twee weken overschrijdt, met een maximum van € 15.000,-. Het proces-verbaal van deze uitspraak is aangehecht [niet opgenomen; red.].

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

Het college heeft ook de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

Het college en Mob hebben nadere stukken ingediend.

De voorzieningenrechter heeft het verzoek op zitting behandeld op 13 juli 2023 [...].

Na de zitting heeft de voorzieningenrechter het onderzoek geschorst en het college en Mob tot 31 augustus 2023 de gelegenheid geboden er samen uit te komen.

Bij besluit van 3 augustus 2023 heeft het college besloten tot al dan niet gehele of gedeeltelijke openbaarmaking voor 265 documenten die vallen onder het verzoek van Mob.

Omdat het college en Mob het niet eens zijn geworden heeft de voorzieningenrechter het verzoek op een tweede zitting behandeld op 7 september 2023 [...].

Overwegingen

1. In dit geval kan nader onderzoek redelijkerwijs niet bijdragen aan de beoordeling van de zaak en bestaat