

Appellanten hebben echter naar voren gebracht dat bij de aanvraag voor de bouwvergunning van het pand aan de Voltaweg 23 is uitgegaan van een bezettingsgraad van 124 tot 183 personen en dat er volgens hen in het pand 56 personen werkzaam zijn. Gezien dit betoog vindt de Afdeling dat het op de weg van het college lag om nader onderzoek te doen naar het aantal personen dat in het pand aan de Voltaweg 23 gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig is. Voor zover het college zich op het standpunt heeft gesteld dat uit de overgelegde gegevens van appellanten over het aantal personen niet blijkt hoeveel van die personen gedurende een groot gedeelte van de dag in het pand aan de Voltaweg 23 aanwezig zijn, overweegt de Afdeling dat het college dit kenbaar had moeten maken aan appellanten en hen in de gelegenheid had moeten stellen de volgens het college benodigde gegevens die hun stelling kunnen onderbouwen te overleggen. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. Oftewel, het college had actief moeten verzoeken om de gegevens waaruit zou blijken dat haar besluit, wat betreft het aanmerken van de Voltaweg 23 als beperkt kwetsbaar, onjuist zou zijn.

Het betoog van appellanten betreffende de Amert 708 slaagt echter niet. Volgens appellanten heeft het college ten onrechte niet ook De Amert 706 betrokken, nu beide bedrijfspanden met elkaar zijn verbonden door middel van een corridor. De Afdeling overweegt dat het pand aan De Amert 706 geheel buiten de 10-6 contour valt en dat het pand aan De Amert 708 slechts voor een gedeelte binnen de 10-6 contour ligt. Gelet op de fysieke en lokale aard van de risico's van windturbines heeft het college het pand aan De Amert 706 en het gebruik daarvan, ondanks een fysieke verbinding met het pand aan De Amert 708 door middel van een corridor, niet hoeven te betrekken bij de beoordeling van de vraag of het pand aan De Amert 708 een kwetsbaar object is.

Het niet kunnen voldoen aan de veiligheidsnormen uit art. 3.15a Activiteitenbesluit heeft vergaande gevolgen voor een windpark. De verplichtingen richten zich immers tot de drijver van de inrichting, zodat de aanwezigheid van een (beperkt) kwetsbaar object binnen de relevante contour de exploitatie van de windturbine belemmert. Daarom is het van belang de aanwezigheid en komst van dergelijke objecten binnen de contouren uit te sluiten. Onder de Omgevingswet komt meer flexibiliteit bij de toetsing aan de normen voor externe veiligheid. In het Besluit kwaliteit leefomgeving worden dezelfde normen opgenomen als nu. Wel is nieuw de wijze waarop in het Bkl gekeken gaat worden naar de aanduiding als (beperkt) kwetsbaar object. In art. 5.3 Bkl wordt met verwijzing naar bijlage VI bij het Bkl bepaald wat (beperkt) kwetsbare gebouwen en locaties zijn. In bijlage VI bij het Bkl wordt dit nader gespecificeerd door aan te geven dat het gaat om gebouwen met een specifieke gebruiksfunctie en alleen voor zover het gaat om die gebruiksfunctie. Uit de nota van toelichting op het Bkl blijkt het volgende: “Soms zijn gebouwen heel groot en liggen ze deels binnen en deels buiten de afstand voor het plaatsgebonden risico. Dat is goed mogelijk door compartimentering

van gebruiksfuncties. Een gebouw is namelijk alleen beperkt kwetsbaar, kwetsbaar of zeer kwetsbaar voor zover het betreft de gebruiksfuncties aangewezen in bijlage VI. Daarmee hoeft niet het hele gebouw te worden beschermd. Een voorbeeld hiervan is een groot distributiecentrum waarbij de kantoorfunctie en winkelfunctie in een deel van het gebouw zijn ondergebracht en de loods (industriefunctie) in het overige gedeelte. Bij compartimentering kan dan een beperkt kwetsbaar compartiment (die loods) ontstaan binnen de afstand voor het plaatsgebonden risico en een kwetsbaar compartiment daarbuiten.” (Stb. 2018, 292, p. 668). Deze aanpassing van de wijze waarop de naleving van de normstelling wordt bepaald geeft meer flexibiliteit voor het plaatsen van windturbines nabij bedrijven(terreinen).

Erwin Noordover

## M en R 2021/96

Rechtbank Noord-Nederland 28 mei 2021, nr. LEE 20/3404 (Vucsán, Mulder, Van Driel)  
m.nt. A. Collignon

(Art. 1.2 lid 2 Invoeringswet Wabo)

Omgevingsvergunning in de praktijk 2021/8506  
ECLI:NL:RBNNE:2021:2067

### Eerder niet bekende emissies behorende bij een vergunde activiteit zijn wel vergund.

*Naar het oordeel van de rechtbank kan onder de gegeven omstandigheden, waarbij de activiteit op zichzelf is vergund, maar pas na de vergunningverlening is gebleken dat deze activiteit gepaard gaat met ongewenste dan wel onbedoelde en (nog) niet in de vergunning gereguleerde emissies, die, naar normen die ook eerst bekend zijn geworden na de vergunningverlening, wel gereguleerd moeten worden, niet worden gesteld dat sprake is van handelen in strijd met art. 2.1 lid 1 onder e Wabo, in de zin van het zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning in werking hebben van een inrichting. Die regulering heeft immers niet plaats kunnen vinden omdat ten tijde van die vergunningverlening die emissie niet bekend was. Daarbij was evenmin bekend op welke wijze deze emissies dan gereguleerd zouden moeten worden. Naar het oordeel van de rechtbank kan niet achteraf worden gesteld dat sprake is van handelen in strijd met bepaalde normen, daar waar die normen ten tijde van de vergunningverlening niet bekend waren en niet golden. Eiseres mocht erop vertrouwen dat, indien zij handelde conform de verleende omgevingsvergunning, zij niet in overtreding was.*

uitspraak van de meervoudige kamer van 28 mei 2021 in de zaak tussen [eiseres], te Delfzijl, eiseres (gemachtigde: mr. M. Klijnstra), en

[verweerder], verweerder  
(gemachtigde: mr. W.R. van der Velde).

## Procesverloop

Bij besluit van 16 april 2019 (primaire besluit) heeft verweerder eiseres een last onder dwangsom opgelegd. Eiseres dient de emissie van siliciumcarbidevezels (hierna: SiC-vezels), voor zover deze SiC-vezels voldoen aan de WHO-definitie van SiC-vezels, zonder dat hiervoor een omgevingsvergunning in werking is, binnen 8 weken na verzending van het besluit, uiterlijk 11 juni 2019, te beëindigen en beëindigd te houden op straffe van een dwangsom van € 250.000,- per keer dat geconstateerd wordt dat niet aan de last is voldaan, tot een maximum van € 750.000,-.

Bij besluit van 8 oktober 2020 (bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiseres tegen het primaire besluit gegrond verklaard voor zover het betreft de omschrijving van de overtreding waar de last op ziet. Voor het overige heeft verweerder het bezwaar ongegrond verklaard.

Verweerder heeft eiseres bij het bestreden besluit gelast om binnen 6 maanden na verzending van dit besluit de emissie van vezels bestaande uit siliciumcarbide met diameter < 3 µm, lengte > 5 µm en dimensieverhouding ≥ 3:1, zonder dat hiervoor een omgevingsvergunning in werking is, te beëindigen en beëindigd te houden. Per keer dat geconstateerd wordt dat eiseres niet aan de last voldoet, wordt een dwangsom verbeurd van € 250.000,- tot een maximum van € 750.000,-. Per kalenderweek wordt maximaal één dwangsom verbeurd.

Aangegeven is verder dat van de in de last bedoelde emissie sprake is bij buiten de inrichtingsgrenzen aangetroffen hoeveelheden van de in de last bedoelde vezels.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld. De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: de StAB) heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 4 maart 2021. Partijen hebben hierop gereageerd. Op 25 maart 2021 heeft de StAB aanvullend gerapporteerd.  
(...)

## Overwegingen

1. De rechtbank gaat voor haar oordeelsvorming uit van de volgende – door partijen niet betwiste – feiten en omstandigheden.

1.1 Op 7 december 1976 heeft [eiseres] (thans [eiseres] en hierna: eiseres) een aanvraag om omgevingsvergunning ingediend voor het oprichten, in werking brengen en inwerking houden van een inrichting voor de vervaardiging van siliciumcarbide op het perceel [adres] te Delfzijl.

1.2 Bij besluit van 13 september 1977 heeft verweerder de gevraagde vergunning verleend.

1.3 Bij besluit van 22 maart 2005 is de vergunning geactualiseerd op grond van de Wet milieubeheer (Wm). Tussen 13 september 1977 en 12 maart 2019 zijn voorts diverse vergunningprocedures doorlopen. Deze zijn niet van belang voor de onderhavige zaak.

1.4 In 2006 en 2007 is door Buro Blauw een lucht-emissieonderzoek naar verwaaiend stof dat afkomstig is van eiseres uitgevoerd in het kader van de voorschriften (2.15 en 2.16) van de actualisatievergunning. In het rapport wordt – onder meer – geconcludeerd dat er geen detecteerbare hoeveelheid siliciumcarbide in het fijnstof is aangetoond.

1.5 In het najaar van 2018 is door TNO een meetnet opgezet nabij industriepark Delfzijl om de vezel-immisatie in de omgeving te meten en berekenen op jaarbasis. TNO heeft de resultaten van de meetsessies in rapporten neergelegd. Uit een rapport van 29 januari 2019 betreffende de resultaten van de meetsessies in oktober, november en december 2018 is gebleken dat in alle meetperioden op twee meetlocaties benedenwinds van eiseres verhoogde concentraties aan SiC-vezels zijn aangetroffen. Daarbij is aangegeven dat het gaat om een relatief korte meetperiode op twee dichtbij de bron gelegen meetstations. Metingen over een langere periode, inclusief metingen nabij woonkernen, zijn nodig om een jaargemiddeld beeld te verkrijgen zonder dat toevalligheden een rol spelen.

1.6 Bij brief van 29 januari 2019 heeft verweerder eiseres bericht voornemens te zijn een last onder dwangsom op te leggen in verband met het emitteren van de SiC-vezels zonder dat hiervoor een omgevingsvergunning in werking is getreden.

1.7 Bij brief van 15 februari 2019 heeft eiseres een zienswijze ingediend.

1.8 Op 1 april 2019 heeft het RIVM op verzoek van verweerder een (aangepast) advies uitgebracht met betrekking tot het Maximaal Toelaatbaar Risiconiveau (MTR) voor SiC-vezels in de lucht in het kader van het vergunningverleningsproces. Het RIVM adviseert om het (i)MTR lucht voor SiC-vezels, op basis van een read-across naar amfibool asbest, vast te stellen op 300 vezelequivalenten/m<sup>3</sup> en een verwaarloosbaar risico (VR) van 3 vezelequivalenten/m<sup>3</sup> als risicogrens voor SiC-vezels. Het RIVM heeft hieraan ten grondslag gelegd dat uit de na het advies van 1 februari 2019 toegestuurde meetresultaten blijkt dat er SiC-vezels zijn aangetroffen die qua lengte en diameter voldoen aan de definitie van whiskers en die door IARC vergelijkbaar worden beschouwd met amfibool asbest. Hiervoor heeft de Gezondheidsraad een MTR lucht geadviseerd van op 300 vezelequivalenten/m<sup>3</sup> en een verwaarloosbaar risico (VR) van 3 vezelequivalenten/m<sup>3</sup>. Het RIVM geeft verder aan dat de resultaten van de metingen in oktober, november en december 2018 door TNO boven het VR maar onder het aanbevolen MTR liggen. Op statistische gronden kan overschrijding van het MTR niet worden uitgesloten.

1.9 Bij het primaire besluit van 16 april 2019 heeft verweerder eiseres een last onder dwangsom opgelegd.

1.10 Tegen dit besluit heeft eiseres een bezwaarschrift ingediend.

1.11 Eiseres heeft op 20 augustus 2019 een aanvraag om een veranderingsvergunning ingediend. Verweerder heeft de aanvraag bij besluit van 20 november 2019 buiten behandeling gesteld. Eiseres heeft op 19 mei 2020 een nieuwe aanvraag om een veranderingsvergunning ingediend. Eiseres heeft deze aanvraag op 31 augustus 2020 ingetrokken.

Op 31 augustus 2020 heeft eiseres een verzoek gedaan om wijziging van de bij besluit van 22 maart 2005 ambtshalve gewijzigde stofvoorschriften van de vigerende verleende omgevingsvergunningen op grond van artikel 2.31, tweede lid, onder b, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

1.12 De commissie Rechtsbescherming (hierna: de commissie) heeft in haar advies van 30 april 2020 geadviseerd om het bezwaarschrift gegrond te verklaren.

1.13 Op 18 juni 2020 heeft TNO de eindrapportage van het meetnet opgeleverd. Aan de hand van modelberekeningen zijn uit de meetresultaten een jaargemiddelde concentratie berekend. Uit de berekeningen blijkt dat op de hoofdmeetstations de jaargemiddelde concentratie lager of gelijk is aan 20 vezels per m<sup>3</sup>. Op de verder gelegen woonkernen blijft de jaargemiddelde concentratie onder de 5 vezels per m<sup>3</sup>. In de meetperiode zijn blazerpluimen geheel of deels over de meetstations getrokken. De SiC vezelconcentratie piekt op die momenten sterk met uurgemiddelde concentraties van gemiddeld 450 vezels per m<sup>3</sup> tot 1500v ezels per m<sup>3</sup>.

1.14 Bij het thans bestreden besluit heeft verweerder – in afwijking van het advies van de commissie – het bezwaar gegrond verklaard voor zover dit betrekking heeft op de omschrijving van de overtreding en het bezwaar overigens ongegrond verklaard.

1.15 Tegen dit besluit heeft eiseres beroep ingesteld.

1.16 Op 2 februari 2021 heeft verweerder een ontwerpbesluit ter inzage gelegd met betrekking tot de emissie van stof en Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) en daarbij een ambtshalve wijziging van de omgevingsvergunning doorgevoerd en voorschriften gewijzigd op basis van artikel 2.31, tweede lid, onder b. Wabo. Voorts is daarbij een maatwerkvoorschrift opgenomen met betrekking tot emissie naar lucht van ZZS.

2. De opbouw van de uitspraak is als volgt. In rechtsoverweging 3 zal de rechtbank achtergrondinformatie met betrekking tot het bedrijf geven, waaronder een beschrijving van de inrichting en het productieproces. Daarbij zal het ontstaan van vezels aan de orde komen. De rechtbank zal hier tevens ingaan op de classificatie en eigenschappen van SiC-vezels. Voorts zal de rechtbank berekeningen en metingen van emissies en immissies en de risico's voor de volksgezondheid bespreken. De rechtbank baseert deze informatie op de StABverslagen van 4 en 25 maart 2021. Onder rechtsoverweging 4 bespreekt de rechtbank vervolgens de beroepsgronden.

### 3 Achtergrond

#### 3.1 Beschrijving inrichting

Eiseres is gelegen op het industrieterrein Oosterhorn ten oosten van Delfzijl. Het terrein is ongeveer 23 ha groot. De inrichting ligt ongeveer 2,5 kilometer ten zuidoosten van de bebouwde kom van Farmsum en op ongeveer 4 kilometer ten zuidoosten van de bebouwde kom van Delfzijl.

In de inrichting wordt (granulair) siliciumcarbide (SiC) geproduceerd uit zuiver kwartszand en petroleumcokes, een

koolstofhoudend restproduct van de olieraffinage. SiC is een product dat vanwege zijn zeer hoge hardheid wordt toegepast in onder meer dieselroetfilters, keramische waterfilters en hoogwaardige slijtvaste onderdelen, zoals lagers. Daarnaast wordt SiC toegepast in de slijpmiddelenindustrie, zoals bij de productie van halfgeleiders voor zonnecellen. Het granulaire SiC is een inerte stof die niet toxisch is en daarom niet als gevaarlijke stof of preparaat is geclassificeerd volgens de EG-Richtlijn 67/548/EEG of Richtlijn 1999/45/EG of Verordening (EG) nr. 1272/2008.

Bij de productie van granulair SiC kunnen echter, zo is intussen gebleken, ook onbedoeld (en ongewenst) SiC-vezels ontstaan.

#### 3.2 Productieproces

De SiC wordt geproduceerd door zand te laten reageren met petroleumcokes. De gebroken petroleumcokes worden opgemengd met zand in een charge menginstallatie. Daarnaast komt uit het ovenproces een niet gereageerde gerecyclede en afgezeefde materiaalstroom vrij, zogenaamd omloopmateriaal. Dit omloopmateriaal bestaat hoofdzakelijk uit zand en petroleumcokes en daarnaast SiC en grafiet (beide ca. 10%). Het zand/petroleumcokes-mengsel wordt vervolgens gemengd samen met het omloopmateriaal tot reactiemateriaal. Van deze reactiemengsels worden "ovens" gebouwd. Het gaat hierbij om bulten van ongeveer 1.000 ton reactiemengsel, waar centraal een baan van grafiet doorheen loopt. Vervolgens wordt dit mengsel afgedekt met circa 3.000 ton omloopmateriaal. Deze laag dient als isolator om de warmte in de oven te houden en een kunststoffolie over de oven te kunnen plaatsen. Door middel van een elektrische stroom door de grafietkern, wordt energie toegevoegd. Door verhitting wordt SiC gevormd rondom de grafieten kern. Vanaf de kern gezien is dit hoogwaardig kristallijn (hexagonaal) SiC wat overgaat in amorf (kubistisch) SiC, ook wel metallurgisch SiC genoemd, aan de buitenzijde. In de overgangszone tussen kristallijn en amorf kunnen onder andere onbedoeld, maar niet te vermijden SiC-vezels worden gevormd. Door het elektrisch verhitten van de oven gedurende 10 dagen komt ook gas vrij, hetgeen wordt opgevangen en na reiniging verbrand in een energierugwinningcentrale. Op deze wijze wordt circa 300 ton SiC gevormd en circa 600 ton procesgas.

Circa 48 uur na afschakeling wordt het folie vacuüm op de oven gezogen en vervolgens verwijderd. Vervolgens wordt gedurende een periode van twee weken het niet gereageerde isolatiemateriaal laagje voor laagje afgegraven met kranen en shovels totdat een "ovenwals" van SiC-product vrijkomt. Na het iedere dag afgraven van de oven worden sproeiers op de oven geplaatst om de oven te koelen. Dit geschiedt iedere dag opnieuw totdat de wals zichtbaar is. De wals wordt vervolgens in grote brokken ontmanteld en vervolgens in de buitenlucht op het poetsplein gescheiden in de kwaliteiten kristallijn en amorf. Het materiaal wordt vervolgens eventueel gedroogd en gebroken binnen in de verwerkingshal. Hierdoor ontstaan diverse productsoorten met verschillende afmeting en verschillende kwaliteit en toepassingen. De productiehoeveelheden en

productkwaliteiten zijn afhankelijk van de vraag en toepassingen in de markt en worden opgeslagen zowel buiten als binnen naar gelang korrelgrootte en stuifgevoeligheid. Het grafiet wat bij het ontmantelen van de wals wordt teruggevoerd, wordt afgezeefd en opgeslagen om vervolgens opnieuw in het ovenproces te worden ingezet. De totale ovencyclus van opbouw en reparatie tot en met afbouw bedraagt ongeveer 28 dagen.

Het SiC bevat gemiddeld 1,9 mg/kg aan SiC-vezels. Het omloopmateriaal bevat gemiddeld 10 mg/kg aan SiC-vezels.

### 3.3 *Ontstaan van vezels*

SiC-vezels ontstaan op het grensvlak tussen kristallijn en amorf siliciumcarbide waardoor SiC-vezels voorkomen in (gebroken) SiC dat in een oven is geproduceerd en met name in omloopmateriaal (materiaal dat vrijkomt bij het ontmantelen van de ovens). Emissies van vezels ontstaan met name bij mechanische bewerkingen (poetsen, vergruizen, drogen) en door verplaatsingen van voornoemde materialen.

De SiC-vezels kunnen vrijkomen bij reguliere emissies als gevolg van diverse bedrijfsactiviteiten. Verder kunnen SiC-vezels vrijkomen door blazers; dat zijn incidentele stofemissies veroorzaakt door gasexplosies in een oven door een interne instabiliteit, waarbij enkele tonnen (omloop) materiaal in meer of mindere mate vrij kunnen komen. Afhankelijk van de categorie vindt stof- en vezelemissie in meer of mindere mate plaats. Omloopmateriaal bevat 10 tot 20% SiC, derhalve 100 tot 200 gram SiC per kg omloop en 7 tot 13 mg SiC-vezels per kg omloop.

### 3.4 *Classificatie SiC-vezels*

#### 3.4.1 *Eigenschappen*

De SiC-vezels bevinden zich in het granulaire SiC en zijn morfologisch gezien (vorm en afmetingen) in drie typen te onderscheiden: vezels, whiskers en cleavage fragments (splittingsfragmenten). De vezels zijn polykristallijne vezels die volgens de definitie van de Wereldgezondheidsorganisatie WHO een lengte hebben van meer dan 5 micron en een diameter van minder dan 3 micron terwijl de verhouding tussen de vezellengte en de vezeldiameter ( $l/d$  verhouding) meer dan 3 bedraagt.

Whiskers (snorharen) zijn een subgroep onder de vezels. Het gaat om langere naaldvormige vezels die een lengte hebben van  $> 20 \mu\text{m}$  en een diameter van  $< 5 \mu\text{m}$  met een  $l/d$  verhouding  $> 3$ . Deze naaldvormige vezels zijn inhaleerbaar evenals dat het geval is voor amfibool asbest (asbestsoort waarvan bruin en blauw asbest het meest voorkomt). Amfibole asbestvezels kunnen in de lengterichting splijten waardoor twee even lange, maar dunnere vezels ontstaan. Whiskers hebben weliswaar dezelfde cilindrische naaldvorm, maar breken in de breedte af waardoor twee kortere, even dikke vezels ontstaan.

#### 3.4.2 *Carcinogeniteit vezels*

In een op 7 december 2012 gepubliceerd rapport stelt de Nederlandse Gezondheidsraad dat siliciumcarbide in vezelvorm (vezels, whiskers) kanker kan veroorzaken en

geclassificeerd moet worden als 'kankerverwekkend voor de mens' (in categorie 1A), volgens het classificatiesysteem van de Gezondheidsraad. De gegevens over de granulaire vorm van siliciumcarbide zijn onvoldoende om de carcinogene eigenschappen hiervan te kunnen classificeren (categorie 3). Door de IARC (het Internationaal Agentschap voor Kankeronderzoek, deel uitmakend van de WHO) zijn de SiC-vezels ingedeeld in categorie 2B (mogelijk carcinogeen voor de mens) en de whiskers in categorie 2A (waarschijnlijk carcinogeen voor de mens).

Vanwege de classificatie als carcinogene stof vallen de SiC-vezels onder de categorie ZZS (zeer zorgwekkende stoffen) als bedoeld in artikel 1.1, tweede lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer (Ab).

#### 3.4.3 *Bescherming volksgezondheid*

Voor SiC-vezels en whiskers zijn geen wettelijke richt- en grenswaarden vastgelegd die gelden voor de kwaliteit van de (buiten)lucht zoals dat voor een beperkt aantal stoffen wel het geval is, zoals fijnstof, stikstofdioxide enzovoorts (zie hoofdstuk 5, titel 5.2 van de Wet milieubeheer, ook bekend als de Wet luchtkwaliteit). In het kader van de vergunningverlening of -handhaving, kan het bevoegd gezag gebruik maken van niet wettelijke grenswaarden (MTR, Maximaal Toelaatbaar Risico). Het MTR van een stof is de concentratie van een stof in sediment, bodem of lucht waar beneden geen negatief effect is te verwachten. Indien (nog) geen MTR is vastgesteld kan een indicatief MTR (iMTR) worden vastgesteld door het RIVM.

Voor SiC-vezels die aan de WHO-definitie voor vezels voldoen is nog geen vastgesteld MTR beschikbaar. Vanwege de grote behoefte bij GS van Groningen aan een MTR voor SiC-vezels had het RIVM aanvankelijk het i-MTR voor SiC-vezels, via een zogenoemde read-across naar het advies dat de Gezondheidsraad hanteert ten aanzien van wit asbest, vastgesteld op 2800 vezelequivalenten/ $\text{m}^3$  en een verwaarloosbaar risico (VR) op 28 vezelequivalenten/ $\text{m}^3$ . Sinds 1 april 2019 heeft het RIVM naar aanleiding van het aantreffen van whiskervezels en de omstandigheid dat deze door IARC (2017) vergelijkbaar worden beschouwd met amfibool asbest (bruin en blauw asbest), het i-MTR voor SiC-vezels op dezelfde wijze, door dit te baseren op het advies van de Gezondheidsraad, maar nu voor amfibool asbest, vastgesteld op 300 vezelequivalenten/ $\text{m}^3$  en een i-VR op 3 vezelequivalenten/ $\text{m}^3$ . Dit is een worst-case-benadering.

Nu nog geen MTR is vastgesteld voor SiC-vezels worden deze niet genoemd in bijlagen 12a en 12b van de Activiteitenregeling. Wel behoren SiC-vezels tot de stofcategorie van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS), stofklasse vaste/stofvormige minimalisatieverplichte vaste stoffen (MVP1), als bedoeld in artikel 1.1 tweede lid van het Ab. Inmiddels zijn SiC-vezels op de lijst van zeer zorgwekkende stoffen van tabel 3 van deel 3 van bijlage VI bij Verordening (EG) nr. 1272/2008 geplaatst.

### 3.5 *Berekeningen en metingen van emissies en immissies*

In de periode vóór 2012 is de aandacht voornamelijk gericht geweest op het meten van grof en fijn stof. Weliswaar is wel onderzocht of de verzamelde luchtmonsters SiC-vezels bevatten, maar dit is in die periode niet aangetoond. Eerst medio 2013 is namens verweerder een berekening gemaakt van een indicatieve vezel-immissie. In 2019 heeft Buro Blauw verspreidingsberekeningen uitgevoerd om de vezel-immissie te bepalen. Vanaf eind 2018 is door TNO in het kader van een meetproject de SiC vezel-immissie in de omgeving van eiseres gemeten en berekend op jaarbasis. Daaruit is gebleken dat op de hoofdmeetstations de jaargemiddelde concentratie lager of gelijk is aan 20 vezels per m<sup>3</sup>. Op de verder gelegen woonkernen blijft de jaargemiddelde concentratie onder de 5 vezels per m<sup>3</sup>. De indicatieve MTR waarde van 300 vezels per m<sup>3</sup> wordt hiermee ruimschoots onderschreden.

## 4 *Bespreking beroepsgronden*

### 4.1 *Standpunten van eiseres*

Eiseres stelt dat geen sprake is van een overtreding. De emissie van SiC-vezels hangt onverbreekelijk samen met de bedrijfsactiviteiten. Nu hiervoor vergunning is verleend, maakt de emissie van de SiC-vezels daarvan onderdeel uit. Het houdt geen stand dat wel activiteiten zijn vergund, maar niet de daarmee onlosmakelijk verbonden emissies. Eiseres wijst op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRS) van 24 april 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1363). Ten tijde van de aanvraag was niet bekend dat bij het productieproces sprake was van emissie van SiC-vezels, zodat eiseres dit ook niet kon aanvragen. Aan de in de aanvraag en vergunning opgenomen passages met betrekking tot het voorkomen en verhinderen van stofemissies en stofontwikkeling mocht verweerder niet de conclusie verbinden dat geen sprake was en is van emissies van SiC-vezels in buiten de inrichtingsgrens meetbare hoeveelheden. Evenmin mocht verweerder deze conclusie trekken op grond van het rapport van Buro Blauw, nu verweerder dit rapport onjuist heeft geïnterpreteerd.

Daarbij staat, gelet op de TNO rapporten van 11 april 2019 naar aanleiding van de blazer op 24 januari 2019, onomstotelijk vast dat bij blazers, die een inherent onderdeel van de vergunde bedrijfsactiviteiten vormen, SiC-vezels vrijkomen. Anders dan verweerder stelt, blijkt reeds uit de aanvraag, maar ook uit het rapport van TNO van eind 2018 ('Karakterisatie materialen [eiseres]') en het rapport van TNO van 18 juni 2020 dat het omloopmateriaal (oudmateriaal) SiC bevat. Volgens eiseres was overigens reeds langer duidelijk dat sprake was van emissie van SiC-vezels. Eiseres wijst hiertoe onder meer op vragen en zienswijzen die zijn gesteld en ingediend naar aanleiding van verschillende vergunningprocedures en handhavingsverzoeken alsmede op de ambtshalve wijziging die in 2016 is voorbereid en waar de vezels aan de orde zijn gekomen.

Nu het productieproces niet is gewijzigd had verweerder volgens eiseres een actualisatiebeschikking dienen te

nemen toen bekend werd dat sprake was van emissie van SiC-vezels.

### 4.2 *Standpunten van verweerder*

Verweerder stelt zich op het standpunt dat de emissie van SiC-vezels, die buiten de inrichtingsgrenzen waarneembaar is, niet (expliciet) is vergund. Evenmin hangt deze emissie onverbreekelijk samen met de wel vergunde bedrijfsactiviteiten.

Volgens verweerder blijkt uit het aangevraagde en vergunde productieproces juist dat maatregelen (dienen te) worden genomen ter voorkoming van de emissie van (fijn) siliciumcarbide stof. Zo is in de vergunningaanvraag aangegeven dat tijdens de afbouwfase van de oven door besproeiing verstuiving wordt voorkomen en stofontwikkeling wordt verhinderd.

Verder blijkt uit de aanvraag en de vergunning dat de meeste handelingen, waarbij vezels vrijkomen, plaats moeten vinden in de verwerkingshal, waardoor deze, gelet op de aanwezige stoffilterinstallaties, niet kunnen leiden tot een buiten de inrichtingsgrenzen waarneembare emissie van vezels. Uit de beschrijving van het productieproces in het StAB-verslag blijkt echter dat eiseres in strijd hiermee handelingen, waarbij vezels vrijkomen, buiten verricht.

Volgens verweerder hergebruikt eiseres voorts gereageerd materiaal, siliciumcarbide inclusief SiC-vezels, bij de opbouw van de ovens. De inzet van reeds in een vorige oven-cyclus gereageerd materiaal bij een volgende oven-cyclus is echter niet aangevraagd en daarom ook niet vergund. Verweerder wijst hiertoe op paragraaf 3.a.2 en 3.a.5 van de aanvraag. Gelet op de grote hoeveelheid omloopmateriaal per oven, 3.000.000 kilogram en het hoge gehalte aan vezels per kilo omloopmateriaal – 10 mg per kilogram – is aannemelijk dat de buiten de inrichtingsgrenzen vastgestelde emissie juist of in belangrijke mate door siliciumcarbidevezels in dat omloopmateriaal veroorzaakt zijn.

Indien eiseres werkt conform hetgeen is aangevraagd en vergund, bestaat er geen onlosmakelijk verband tussen de emissie van SiC-vezels en het vergunde procedé, ook niet met betrekking tot de blazers. In dat verband is van belang dat de door de blazers veroorzaakte emissie van SiC-vezels het gevolg is van de aanwezigheid van SiC-vezels in het omloopmateriaal.

Ook overigens mocht verweerder ervan uitgaan dat geen sprake was van emissie van SiC-vezels.

Verweerder wijst in dit verband op de conclusies in het rapport naar aanleiding van het onderzoek van Buro Blauw. Verder wijst verweerder erop dat de vragen en/of zienswijzen die zijn gesteld en ingediend naar aanleiding van verschillende vergunningprocedures betrekking hebben op (fijn) siliciumcarbide stof en niet op SiC-vezels. Volgens verweerder kan uit de in 2016 voorbereide ambtshalve wijziging evenmin worden geconcludeerd dat de uitstoot van SiC-vezels is vergund. De voorbereide omgevingsvergunning is nooit in werking getreden. Daarbij bevat de ontwerpvergunning geen voorschriften die de emissie van vezels reguleren. Uit de overweging uit paragraaf 4.11 van

de ontwerpvergunning kan voorts niet worden afgeleid dat uitstoot van vezels is vergund.

Volgens verweerder is sprake van verandering van een inrichting. Indien eiseres deze werkzaamheden ongewijzigd wil voortzetten dient zij een veranderingsvergunning aan te vragen.

#### 4.3 *Adviesing door de StAB*

StAB heeft in haar verslag van 4 maart 2021 overwogen dat in de vergunningaanvragen en vergunningen de emissie van SiC-vezels niet expliciet is aangevraagd en/of in een vergunningvoorschrift is vastgelegd. Slechts de emissie van SiC-stof is aangevraagd en vergund. De vraag of de emissie van SiC-vezels onderdeel uitmaakt van de vergunning laat de StAB ter beoordeling aan de rechtbank.

StAB heeft verder overwogen dat de emissie van SiC-vezels onverbrekkelijk samenhangt met de kern van het productieproces (het opereren van de ovens), terwijl dit proces niet noemenswaardig is gewijzigd sinds 1977. StAB heeft daartoe verwezen naar het in haar verslag beschreven productieproces waarbij is beschreven op welke wijze bij reguliere en incidentele emissies SiC-vezels kunnen vrijkomen. De rechtbank wijst in dit verband op hetgeen is vermeld onder rechtsoverweging 3. Deze activiteiten zijn in essentie niet of nauwelijks gewijzigd sinds 1977. StAB leidt daaruit af dat sinds 1977 reeds vezels aanwezig zijn geweest in de geproduceerde SiC en tijdens het productieproces via de lucht in omloop zijn gebracht. Het is hiermee onvermijdelijk dat vezelemissie, die al sinds 1977 plaats heeft gevonden, ook effect heeft buiten de inrichting. Op basis van de door TNO uitgevoerde metingen is inmiddels voldoende aangetoond dat emissie van SiC-vezels plaatsvindt vanuit de inrichting tot buiten de inrichtingsgrenzen.

Met betrekking tot de gestelde maatregelen ter voorkoming van stofemissies en stofhinder overweegt StAB in haar verslag van 25 maart 2021 dat de procesbeschrijving in de aanvraag zeer summier is. Volgens StAB is met betrekking tot de afbouwfase van de ovens reeds in 1976 het uitgangspunt van het productieproces geweest dat het niet gereageerde materiaal bij een volgend ovenproces opnieuw wordt ingezet. Op het in de ontwerpvergunning van 2 februari 2021 opgenomen overzicht van diffuse bronnen van SiC-vezels staan ook ovens in opbouw en ovens in afbouw genoemd. Daaruit blijkt dat verweerder van mening is dat in de afbouwfase van de ovens SiC-vezels kunnen vrijkomen. Niet is aangegeven of dit binnen of buiten de terreingrens is. StAB heeft verder aangegeven dat zij ook in haar verslag van 4 maart 2021 heeft aangegeven dat de afbouw van de ovens tot (detecteerbare hoeveelheden) SiC-vezels buiten de terreingrens zullen leiden. Welk deel van de emissie van de SiC-vezels het gevolg is van de handelingen tijdens de afbouwfase is niet bekend.

Met betrekking tot de locatie van de scheiding van kristallijn en amorf SiC heeft StAB overwogen dat deze door GS niet specifiek en/of concreet is vastgelegd. Hiermee is niet geheel duidelijk wat er precies aan eiseres is vergund.

Weliswaar kan op basis van de tekst in 3.a.5 en 3.a.7 van de aanvraag van 1976, die onderdeel is van de vergunning

van 1977, over de werkwijze van het scheiden van de wals in de kwaliteiten kristallijn en amorf, gesteld worden dat het uitgangspunt was dat de afgevoerde SiC-walsbrokken in de verwerkingshal zouden worden gescheiden, maar noch in de in 1977 verleende vergunning, noch in de vergunningaanvragen en vergunningen in de periode van 1977 tot maart 2019 is een voorschrift of beschrijving gevonden waarin de (locatie van de) scheiding van kristallijn en amorf SiC specifiek geregeld is. In het Plan van Aanpak (PvA) van 19 mei 2020 is aangegeven dat het scheiden van SiC in de kwaliteiten kristallijn en amorf buiten op de poetsplaats plaatsvindt. In het PvA is echter ook opgenomen dat deze activiteit zo veel mogelijk zal worden verplaatst naar de verwerkingshal, waarmee deze bron in de toekomst kan worden beschouwd als een puntbron waarvan de emissie in beginsel effectiever kan worden bestreden dan de emissie van een diffuse bron. In de reactie van eiseres van 22 maart 2021 is hierover opgenomen dat de poetsplaats sinds jaar en dag buiten gevestigd is, er tijdens inspecties nooit een opmerking over is gemaakt en dat het verplaatsen van de poetsactiviteit naar de verwerkingshal niets zal veranderen aan de daarmee gepaard gaande emissies. In de ontwerp-vergunning van 2 februari 2021 gaat GS er in paragraaf 2.7.3 nog van uit dat het poetsen van walsen (buitenopstelling) een diffuse emissiebron voor stof is.

Ten aanzien van het standpunt van GS over het gebruik van niet gereageerd materiaal heeft StAB overwogen dat het in 1977 vergunde procedé, gelet op de aanvraag (3a2), de voorschriften van de verleende vergunning (6.20) alsmede de overwegingen van de vergunning (24) onder andere inhoudt dat zowel ongebruikt materiaal, als materiaal dat bij een vorige ovencyclus niet gereageerd heeft, waaronder omloopmateriaal, opnieuw wordt ingezet in een nieuwe oven. Hoewel in theorie geen SiC-vezels in het omloopmateriaal aanwezig zouden moeten zijn omdat de SiC-vezels alleen in het overgangsgebied tussen amorf en kristallijn zouden ontstaan, blijkt dit, gelet op de vaststelling door TNO van het vezelgehalte in het omloopmateriaal, toch zo te zijn. Gelet op de "grofstoffelijke aard" van de werkzaamheden rondom het afhalen van een oven na het beëindigen van de cyclus, is aannemelijk dat daarbij de microscopisch kleine vezels het schone omloopmateriaal kunnen contamineren. Op basis van onderzoek naar aanleiding van de blazer die op 24 januari 2019 bij eiseres heeft plaatsgevonden blijkt voorts onomstotelijk dat tijdens een blazer SiC-vezels vrijkomen buiten de inrichtingsgrenzen van eiseres.

#### 4.4 *Het toepasselijk wettelijk kader*

Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onder e, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is het verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit

- 1° het oprichten,
- 2° het veranderen of veranderen van de werking of
- 3° het in werking hebben van een inrichting of mijnbouw-werk.

Ingevolge artikel 2.4, tweede lid, Activiteitenbesluit milieubeheer worden emissies van zeer zorgwekkende stoffen

naar de lucht zoveel mogelijk voorkomen dan wel, indien dat niet mogelijk is, tot een minimum beperkt.

#### 4.5. *De beoordeling door de rechtbank*

De rechtbank overweegt dat aan de onderhavige last ten grondslag is gelegd dat eiseres door het emitteren van de SiC-vezels handelt zonder vergunning (artikel 2.1, eerste lid, onder e, Wabo). De overtreding van deze norm kan ofwel bestaan uit een handeling die krachtens de vergunning niet is toegestaan ofwel bestaan uit een handeling die weliswaar niet in de vergunning is verboden maar waarvoor krachtens een andere wettelijke bepaling wel een vergunning vereist is.

##### 4.5.1. *Volgt uit de vergunning een expliciet verbod voor de emissie van SiC-vezels?*

Niet in geschil is dat de emissie van SiC-vezels niet expliciet is vergund. De emissie van SiC-vezels heeft geen onderdeel uitgemaakt van de besluitvormingsprocedure inzake het verlenen van de vergunning, nu ten tijde van de besluitvorming niet bekend was dat deze vezels bij het productieproces werden geëmitteerd (tot buiten de inrichtingsgrenzen). Expliciet vergund is (enkel) de productie van SiC, waarvan onderdeel is de productie van SiC-stof, waarvan, naar later is gebleken, ook SiC-vezels onderdeel uitmaken. Nu noch in aanvraag of de onderliggende stukken gewag wordt gemaakt van de SiC-vezels, noch in de vergunning zelf voorschriften of regels met betrekking tot emissie van SiC-vezels zijn opgenomen, kan in die zin geen sprake zijn van handelen in strijd met de vergunning.

##### 4.5.2. *Volgt uit het vergunde productieproces dat de emissie van SiC-vezels niet vergund is?*

Vraag is vervolgens of de omstandigheid, dat de emissie van SiC-vezels niet in de vergunning is geregeld, ook betekent dat het niet is toegestaan om de vezels te emitteren en dat op die grond sprake is van een overtreding van artikel 2.1, eerste lid, onder e, Wabo. Daarvan kan naar het oordeel van de rechtbank slechts sprake zijn indien er in de inrichting activiteiten worden verricht die niet vergund zijn maar wel leiden tot de emissie van SiC-vezels.

De rechtbank acht in dat kader allereerst van belang dat de activiteit, welke leidt tot de emissie van de SiC-vezels, namelijk de productie van SiC, op zichzelf is vergund. In jurisprudentie is uitgemaakt dat dan in beginsel ook de met die activiteit gepaard gaande emissies zijn vergund. De rechtbank wijst hiervoor allereerst op de uitspraak van de AbRS van 24 april 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1363) en de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 29 maart 2019 (ECLI:NL:RBOBR:2019:1743).

De rechtbank acht in dat verband verder van belang dat eerst in de loop der jaren na vergunningverlening is gebleken dat deze op zichzelf vergunde activiteit gepaard gaat met de (onbedoelde en ongewenste) emissie van SiC-vezels, zijnde een carcinogene stof. De StAB heeft daaromtrent overwogen dat sprake is van een onverbreekelijke samenhang tussen het vergunde productieproces en de emissie

van SiC-vezels. Dit is thans het geval en dat is ook altijd, sinds de oprichting in 1977, zo geweest.

De rechtbank volgt niet verweerder in diens standpunt dat, indien eiseres zou werken conform de verleende vergunning, geen sprake zou zijn van emissie van SiC-vezels.

Anders dan verweerder meent kan uit de passages in de aanvraag en de vergunning, dat maatregelen worden genomen om stofemissies te voorkomen, niet worden afgeleid dat in het geheel geen emissies van stof (en dus vezels) zou plaatsvinden.

Zoals de StAB voorts heeft overwogen in haar verslag van 25 maart 2021 is de locatie van de scheiding van kristallijn en amorf SiC niet specifiek en/of concreet vastgelegd. Daarbij heeft te gelden dat, zoals namens eiseres ter zitting is aangevoerd, ook al zouden deze activiteiten in de verwerkingshal worden uitgevoerd, dan nog zou sprake zijn van emissie van vezels, zo heeft eiseres ter zitting gesteld. Het stoffilter werkt alleen ten behoeve van de machine voor drogen en zeven en niet voor de andere activiteiten die via deuren en ventilatoren vezels emitteren. Daarom zal er nog steeds emissie van vezels via andere activiteiten, in- en uittritten en openstaande deuren plaatsvinden.

De rechtbank volgt ook niet de stelling van verweerder, dat omloopmateriaal geen SiC-vezels behoort te bevatten. De rechtbank volgt ook hierin de StAB in haar overweging dat uit de aanvraag (3a2) en de vergunning (punt 24) blijkt dat zowel ongebruikt materiaal, als materiaal dat bij een vorige ovencyclus niet gereageerd heeft, waaronder omloopmateriaal, opnieuw wordt ingezet in een nieuwe oven terwijl omloopmateriaal, gelet op de vaststelling van TNO, ook SiC-vezels bevat, hoewel dit wellicht in theorie niet zo hoort te zijn omdat de SiC-vezels alleen in het overgangsgebied tussen amorf en kristallijn zouden ontstaan.

De rechtbank ziet geen aanleiding om het StAB advies niet te volgen. Dat het advies deels gebaseerd lijkt te zijn op informatie verkregen van eiseres en ontleend aan het Plan van Aanpak (PvA) van 19 mei 2020, terwijl de hierin neergelegde inzichten pas zijn verkregen naar aanleiding van het ingezette handhavingstraject, is daartoe onvoldoende. Uit het advies blijkt dat de conclusies ook zijn gebaseerd op stukken die dateren van voor de (primaire) besluitvorming. Daarbij dateert het PvA van vóór het bestreden besluit en heeft de StAB deze informatie, nu zij deze relevant acht om te bepalen bij welke procesonderdelen en bronnen in de thans vergunde situatie SiC-vezels vrij kunnen komen, in haar onderzoek kunnen betrekken.

Naar het oordeel van de rechtbank kan onder de gegeven omstandigheden, waarbij de activiteit op zichzelf is vergund, maar pas na de vergunningverlening is gebleken dat deze activiteit gepaard gaat met ongewenste dan wel onbedoelde en (nog) niet in de vergunning gereguleerde emissies, die, naar normen die ook eerst bekend zijn geworden na de vergunningverlening, wel gereguleerd moeten worden, niet worden gesteld dat sprake is van handelen in strijd met artikel 2.1 eerste lid onder e, Wabo, in de zin van het zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning in werking hebben van een inrichting. Die regulering heeft immers niet plaats kunnen vinden omdat ten tijde van die

vergunningverlening die emissie niet bekend was. Daarbij was evenmin bekend op welke wijze deze emissies dan gereguleerd zouden moeten worden. Naar het oordeel van de rechtbank kan niet achteraf worden gesteld dat sprake is van handelen in strijd met bepaalde normen, daar waar die normen ten tijde van de vergunningverlening niet bekend waren en niet golden. Eiseres mocht er op vertrouwen dat, indien zij handelde conform de verleende omgevingsvergunning, zij niet in overtreding was.

#### 4.5.3. *Is op grond van een wettelijk voorschrift een (aanvullende) vergunning noodzakelijk?*

Gelet op het bovenstaande kan er slechts nog sprake zijn van de overtreding van de norm dat niet gehandeld mag worden zonder vergunning indien er een wettelijk voorschrift is aan te wijzen waaruit zou volgen dat eiseres gehouden was om specifiek voor de emissie van SiC-vezels een vergunning aan te vragen ondanks het feit dat deze emissie een integraal onderdeel van het productieproces is.

De rechtbank overweegt daartoe dat SiC-vezels inmiddels op de lijst van zeer zorgwekkende stoffen van tabel 3 van deel 3 van bijlage VI bij Verordening (EG) nr. 1272/2008 zijn geplaatst. Dit houdt voor eiseres in dat thans en ten tijde van het bestreden besluit, ingevolge artikel 2.4 van het Ab een minimalisatieverplichting geldt; de emissie dient zoveel mogelijk te worden voorkomen dan wel, indien dat niet mogelijk is, tot een minimum te worden beperkt.

Slechts indien aannemelijk is dat eiseres alleen met een verandering van het productieproces waarvoor een veranderingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1 eerste lid, onder e, Wabo is vereist, aan de minimalisatieverplichting zou kunnen voldoen, zou naar het oordeel van de rechtbank kunnen worden geconcludeerd dat sprake is van een overtreding van laatstgenoemd artikel. De vergunning zou dan immers gelet op de rechtsplicht van eiseres niet langer toereikend zijn. Immers, eiseres exploiteert dan in strijd met dit artikel haar inrichting terwijl zij, teneinde aan de minimalisatieverplichting van het Ab te voldoen, haar productieproces diende te veranderen en hiervoor een veranderingsvergunning had dienen aan te vragen.

Dat eiseres slechts aan de minimalisatieverplichting kan voldoen door haar productieproces te veranderen, heeft verweerder naar het oordeel van de rechtbank echter niet aannemelijk gemaakt. De rechtbank acht onvoldoende onderbouwd dat de regulering van de SiC-vezels niet kan worden gerealiseerd met een actualisatie van de vergunning als bedoeld in artikel 2.31 van de Wabo. In dat verband heeft verweerder op 2 februari 2021 ook reeds een ontwerpbesluit genomen. Verweerder heeft niet kunnen uitleggen waarom een definitief besluit niet de emissie van de SiC-vezels toereikend kan reguleren. In dat verband heeft eiseres gesteld dat de aan het verzoek om actualisatie van de vergunning van 31 augustus 2020 ten grondslag gelegde stukken dezelfde zijn als de stukken die ten grondslag zijn gelegd aan de op 19 mei 2020 ingediende aanvraag om een veranderingsvergunning.

#### 4.5.4. *Conclusie*

Gelet op het voorgaande komt de rechtbank tot de conclusie dat er geen sprake is van een overtreding van artikel 2.1 eerste lid, onder e, Wabo. De op zich niet in geschil zijnde emissie (en immissie) van SiC-vezels wordt noch uitdrukkelijk noch impliciet door de vergunning van eiseres verboden. Ook is er geen wettelijk voorschrift aan te wijzen waaruit zou volgen dat eiseres gehouden was om een verandering van de vergunning voor haar productieproces aan te vragen. Aldus kan niet worden geconcludeerd dat eiseres met de emissie (en immissie) van SiC-vezels zonder een daartoe strekkende vergunning heeft gehandeld. Dit betekent dat verweerder niet bevoegd was om een last onder dwangsom op te leggen.

5. Het beroep is gegrond. De overige beroepsgronden van eiseres behoeven geen bespreking. De rechtbank vernietigt het bestreden besluit. Nu het gebrek zich niet laat herstellen, zal de rechtbank zelf in de zaak voorzien, het bezwaar gegrond verklaren en de bij het primaire besluit opgelegde last onder dwangsom herroepen. De rechtbank zal daarbij bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde bestreden besluit.

(...)

#### **Noot**

1. Gedurende de looptijd van een vergunning kan er meer bekend worden over effecten van de vergunde activiteit. Door nieuwe kennis kan er pas later aandacht komen voor het mogelijk vrijkomen van een tot dan toe onbekende stof, er kan meer bekend worden over de schadelijkheid van een stof, of door steeds betere meetmethodes kunnen bijvoorbeeld meer stoffen onder eerdere detectielimieten worden gevonden. Uit de praktijk en jurisprudentie van de afgelopen jaren zoals hierna aangehaald blijkt dat er verschillende visies zijn op de juridische situatie in zo'n geval en of er dan wel of geen sprake is van onvergund handelen.

2. Ook in de hiervoor opgenomen uitspraak is sprake van een dergelijke situatie. De vervaardiging van siliciumcarbide door eiseres is sinds 1977 vergund. Sinds 2018 is een verhoogde emissie van SiC-vezels in de omgeving aangekomen, na eerdere onderzoeken waarbij geen (toenmalige) detecteerbare hoeveelheid was aangetoond. Inmiddels zijn SiC-vezels ook op de Europese lijst van zeer zorgwekkende stoffen geplaatst. De SiC-vezels hebben ook veel aandacht gekregen in de plaatselijke politiek en de media omdat ze ook vrijkomen bij 'blazers' (incidentele stofemissies veroorzaakt door gasexplosies in een oven) en onder meer langsfietsende scholieren na zo'n blazer zwarte stofdeeltjes op zich hadden.

3. Het college van GS van Groningen pakte dan ook door en legde eiseres in 2019 een last onder dwangsom op vanwege het onvergund emitteren van SiC-vezels. De last werd hangende bezwaar door de voorzieningenrechter geschorst. Niet omdat de SiC-vezels vergund zouden zijn – naar voorlopig oordeel was onvoldoende aannemelijk gemaakt dat de emissie van de SiC-vezels was vergund – maar



vanwege een belangenafweging (Rb. Noord-Nederland (vzr.), 21 juni 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:2694).

4. In de onderhavige bodemuitspraak komt de rechtbank, na advisering door de StAB, tot het oordeel dat er geen sprake is van handelen zonder of in strijd met een verleende omgevingsvergunning. Daarvoor acht de rechtbank van belang dat, hoewel er geen sprake is van expliciet vergunnen van de SiC-vezels, de activiteit die leidt tot de emissies wel is vergund en sinds de oprichting van de inrichting sprake is van een onverbreekelijke samenhang tussen het vergunde productieproces en de emissie van SiC-vezels. Er kan niet achteraf worden gesteld dat sprake is van handelen in strijd met bepaalde normen, daar waar die normen ten tijde van de vergunningverlening niet bekend waren en niet golden.

5. Dit oordeel van de rechtbank doet m.i. recht aan de systematiek van de Wabo (voorheen Wm) waarbij een inrichting wordt vergund en zo nodig voorschriften worden verbonden die kort gezegd nodig zijn vanwege het belang van de bescherming van het milieu (art. 2.14 en 2.22 Wabo). Ook uit de jurisprudentie van de Afdeling blijkt dat emissies die onlosmakelijk samenhangen met een activiteit en waar geen beperkingen aan zijn gesteld, zijn toegestaan (ABRvS 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1363). Omgekeerd geldt ook dat bij een revisie of actualisatie rekening dient te worden gehouden met 'bestaande rechten' die slechts betrekking kunnen hebben op eerder vergunde activiteiten en niet op de milieubelasting daarvan. De emissie moet dan worden ontleend aan de activiteit die een bepaalde emissie met zich brengt (ABRvS 7 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU7081, *Men R* 2012/51, m.nt. A. Collignon).

6. Ik vraag me dan ook af of het daarbij van belang is dat de emissies vooraf niet bekend waren en er ten tijde van de vergunningverlening geen normen golden, zoals de rechtbank wel in r.o. 4.5.2 benoemt als de specifieke omstandigheden van dit geval. Ook de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland meende eerder dat een omgevingsvergunning zich niet uitstrekt tot stoffen die ten tijde van een aanvraag al wel bekend en te detecteren waren maar nooit expliciet aangevraagd en vergund zijn (Rb. Gelderland 18 mei 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:2595). Ik meen dat de wet voor dergelijke situaties, voor zover nodig, voorziet in instrumenten zoals de mogelijkheid tot wijziging van voorschriften (art. 2.31 Wabo waarbij het van de specifieke omstandigheden afhangt welke grondslag aan de orde is) of in het uiterste geval intrekking van de vergunning (art. 2.33 Wabo of, bijvoorbeeld indien de vergunning ten gevolge van een onjuiste of onvolledige opgave is verleend, art. 5.19 Wabo).

7. Bij lozingen lijkt de lijn in de jurisprudentie echter strikter. De Afdeling hanteert daar tot nu toe het uitgangspunt dat stoffen die niet genoemd zijn in de vergunning ook niet mogen worden geloosd. Voor watervergunningen is daarbij verwezen naar het systeem van de Waterwet waaruit zou volgen dat een vergunning ook nodig is voor de specifiek in de lozing voorkomende verontreinigende of schadelijke stoffen. De verleende watervergunning heeft dan ook betrekking op de lozing van effluent met een bepaalde samenstelling (ABRvS 16 oktober 2019,

ECLI:NL:RVS:2019:3479, *Men R* 2020/17, m.nt. Van Kempen. Ik verwijs naar zijn noot voor de m.i. terechte kritiek van Van Kempen op deze harde lijn).

8. Ook voor een indirecte lozing vallend onder de Wabo lijkt de Afdeling dat uitgangspunt te hanteren (ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2543, *Men R* 2019/126, m.nt. Van Kempen). In dat specifieke geval lijkt echter sprake te zijn van een bijzondere situatie omdat, zoals Van Kempen in zijn noot aanhaalt, juist in een beroep tegen de Wabo-vergunning (althans de toenmalige Wm-vergunning) expliciet aan de orde werd gesteld of de lozing van PCB niet moest worden gereguleerd, waarbij het bevoegd gezag en de vergunninghouder juist aangaven dat er geen sprake was van een aangevraagde lozing van PCB (ABRvS 8 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9752). En de aanvrager bepaalt de omvang van de aangevraagde activiteiten (o.a. ABRvS 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1602). Ik meen dan ook dat uit de aangehaalde uitspraak van 24 juli 2019 niet kan worden afgeleid dat de Afdeling voor omgevingsvergunningen een algemene lijn hanteert dat niet aangevraagde stoffen of emissies onvergund zijn. Dat zal van de omstandigheden van het geval afhangen, waarbij m.i. het uitgangspunt moet zijn dat een bepaalde emissie die onlosmakelijk hoort bij (inherent is aan) een onherroepelijk vergunde inrichting (in Omgevingswettermen: milieubelastende activiteit) als vergund moet worden gezien.

9. Ik meen ook dat de vraag of er strijd is met een ander wettelijk voorschrift en/of de vraag of een actualisatie van de vergunningvoorschriften benodigd is, los moet worden gezien van de vraag of een emissie is vergund. Ik kan de overweging van de rechtbank in r.o. 4.5.3 ("*Slechts indien aannemelijk is dat eiseres alleen met een verandering van het productieproces waarvoor een veranderingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1 eerste lid, onder e, Wabo is vereist, aan de minimalisatieverplichting zou kunnen voldoen, zou naar het oordeel van de rechtbank kunnen worden geconcludeerd dat sprake is van een overtreding van laatstgenoemd artikel. De vergunning zou dan immers gelet op de rechtsplicht van eiseres niet langer toereikend zijn. Immers, eiseres exploiteert dan in strijd met dit artikel haar inrichting terwijl zij, teneinde aan de minimalisatieverplichting van het Ab te voldoen, haar productieproces diende te veranderen en hiervoor een veranderingsvergunning had dienen aan te vragen.*") dan ook niet volgen. Als ik het goed begrijp overweegt de rechtbank dat als er een verandering van de omgevingsvergunning nodig is om te voldoen aan een eis uit het Activiteitenbesluit, de emissie dan opeens onvergund zou zijn. Dat lijkt mij echter een kwestie van handhaving op grond van het rechtstreeks werkende Activiteitenbesluit, als er al sprake zou zijn van een overtreding.

*Anna Collignon*