

M en R 2023/47

**Grondslag aanvraag kan bij technische ontwikkelingen (art. 2.31 lid 1 onder b Wabo) alleen worden verlaten als het gaat om wijzigingen in de beste beschikbare technieken (BBT). Gelijkstellen van stoffen met zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) terwijl die stoffen niet voldoen aan definitie van ZZS (art. 2.3b lid 1 Activiteitenbesluit milieubeheer) niet mogelijk, ook niet op grond van voorzorgsbeginsel.**

Rb. Den Haag 16-03-2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3302, m.nt. A. Collignon

Instantie	Rechtbank Den Haag
Datum	16 maart 2023
Magistraten	De Winter, Schaaf, Wenders
Zaaknummer	AWB - 20 _ 842 en AWB - 20 _ 5500
Noot	A. Collignon
JCDI	JCDI:ADS699228:1
Vakgebied(en)	Milieurecht / Algemeen Milieurecht / Inrichtingen en activiteiten - vergunningen
Brondocumenten	ECLI:NL:RBDHA:2023:3302, Uitspraak, Rechtbank Den Haag, 16-03-2023
Wetgeving	(Art. 2.30, 2.31 Wabo; art. 2.3b, 2.4 Activiteitenbesluit milieubeheer)

## Essentie

Grondslag aanvraag kan bij technische ontwikkelingen (art. 2.31 lid 1 onder b Wabo) alleen worden verlaten als het gaat om wijzigingen in de beste beschikbare technieken (BBT). Gelijkstellen van stoffen met zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) terwijl die stoffen niet voldoen aan definitie van ZZS (art. 2.3b lid 1 Activiteitenbesluit milieubeheer) niet mogelijk, ook niet op grond van voorzorgsbeginsel.

## Samenvatting

Uit artikel 2.33, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo volgt dat de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu wordt ingetrokken als - kort gezegd - met het gevolg geven aan de actualisatieplicht niet kan worden bereikt dat in een inrichting ten minste BBT worden toegepast. Ook hieruit leidt de rechtbank af dat het ambtshalve actualiseren van een omgevingsvergunning er steeds op gericht moet zijn dat binnen een inrichting ten minste BBT worden toegepast. Dat betekent dat een technische ontwikkeling die niet is aan te merken als ten minste BBT, verweerder niet tot een ambtshalve actualisatie van de omgevingsvergunning verplicht.

De rechtbank is tot slot van oordeel dat verweerder de bestreden maatwerkvoorschriften in hoofdstuk 1 van de ambtshalve wijziging niet op grond van artikel 2.4, achtste lid, van het Activiteitenbesluit heeft mogen stellen. Deze maatwerkvoorschriften hebben voor het grootste deel betrekking op stoffen die niet voldoen aan de

definitie van ZZS in artikel 2.3b, eerste lid, van het Activiteitenbesluit. Artikel 2.4, achtste lid, van het Activiteitenbesluit biedt geen grondslag voor het stellen van maatwerkvoorschriften voor stoffen die geen ZZS in de zin van het Activiteitenbesluit zijn. In overwegingen 14.1. tot en met 14.11. zal de rechtbank toelichten waarom verweerder niet gevolgd kan worden in zijn keuze om de stoffen TFE-dimeer, Ether A/B, HFP, PFAC, PMVE, VF2 en E1 gelijk te stellen aan ZZS en als zodanig te reguleren.

## Partij(en)

*Uitspraak van de meervoudige kamer van 16 maart 2023 in de zaken tussen*

*Chemours Netherlands B.V., te Dordrecht, eiseres*

(gemachtigden: mr. M.G.J. Maas-Cooymans en mr. B. Ebben),

en

*het college van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, verweerder*

(gemachtigden: mr. W.J. Bosma, mr. R. Olivier en mr. D. Fejzović).

Als derde-partijen nemen aan het geding deel *de colleges van burgemeester en wethouders van Sliedrecht, Alblasterdam, Papendrecht en Dordrecht.*

## Uitspraak

### Procesverloop

In het besluit van 16 december 2019 (de ambtshalve wijziging) heeft verweerder voor de inrichting van eiseres aan de [adres] [nummer] te [plaats] maatwerkvoorschriften gesteld met betrekking tot emissies naar de lucht en een aantal voorschriften van de omgevingsvergunningen van 3 oktober 2013 en 6 juni 2016 gewijzigd.

Eiseres heeft tegen de ambtshalve wijziging beroep ingesteld (SGR 20/842).

In het besluit van 8 juli 2020 (de Sequoia-beschikking) heeft verweerder aan eiseres een omgevingsvergunning verleend voor de activiteiten bouwen en het veranderen van de (werking) van de inrichting.

Eiseres heeft tegen de Sequoia-beschikking beroep ingesteld (SGR 20/5500).

Verweerder heeft verweerschriften ingediend.

In het besluit van 22 maart 2021 (het herstelbesluit) heeft verweerder een aantal voorschriften van de Sequoia-beschikking gewijzigd.

Eiseres heeft een nadere reactie ingebracht.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (Stab) heeft op 29 juli 2021 in beide zaken een deskundigenbericht uitgebracht.

In het besluit van 30 juli 2021 (de Fluorinatie-beschikking) heeft verweerder aan eiseres een omgevingsvergunning verleend voor de activiteiten bouwen en het veranderen van de (werking) van de inrichting. Met dit besluit zijn tevens enkele maatwerkvoorschriften vervangen in zowel de ambtshalve wijziging als in het herstelbesluit.

Eiseres en verweerder hebben schriftelijk gereageerd op de deskundigenberichten van de Stab.

Eiseres en verweerder hebben nadere reacties ingebracht.

De rechtbank heeft de beroepen op 6 december 2022 op zitting behandeld. Namens eiseres zijn verschenen [A] , [B] , [C] en [D] , bijgestaan door de gemachtigden en vergezeld van [E] en [F] van Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs B.V., [G] en [H] van Royal Haskoning DHV, [I] en [J] van TAUW en [K] van SGS Nederland B.V. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden, vergezeld van [L] , [M] , [N] , [O] en [P] van DCMR Milieudienst Rijnmond en [Q] van McDermott. Namens het college van burgemeester en wethouders van Papendrecht is verschenen [R] . Namens de Stab zijn verschenen [S] , [T] , [U] en [V] .

## Overwegingen

### Feiten en omstandigheden

#### 1.

Eiseres drijft een inrichting voor onder meer de productie van fluorpolymeren. De inrichting bestaat uit verschillende, deels met elkaar geïntegreerde fabrieken. Dit zijn de F22 fabriek, de Monomerenfabriek, de PTFEfabriek, de FEP-fabriek, de Fluorelastomerenfabriek en de Loading&Blending-afdeling. Vanuit de inrichting komen emissies naar de lucht vrij van onder meer diverse organische fluorverbindingen. Voor de inrichting zijn verschillende vergunningen verleend, waaronder een revisievergunning van 3 oktober 2013. Sindsdien is een aanzienlijk aantal veranderingsvergunningen verleend.

### De verschillende besluiten

#### 1.1.

In de ambtshalve wijziging heeft verweerder voorschriften van de revisievergunning van 3 oktober 2013 ambtshalve gewijzigd, twee voorschriften van de omgevingsvergunning van 6 juni 2016 deels ingetrokken en maatwerkvoorschriften met betrekking tot emissies naar de lucht gesteld. De ambtshalve wijziging bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 1 betreft de classificatie van een aantal stoffen als zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) en bevat onder meer voorschriften met betrekking tot jaarvrachten en concentratiegrenswaarden voor emissies vanuit de inrichting. Hoofdstuk 2 gaat over diffuse emissies van vluchtige organische stoffen naar de lucht. In Hoofdstuk 3 worden diverse monitorings-, registratie- en rapportageverplichtingen opgelegd. Hoofdstuk 4 ten slotte bevat voorschriften over de omgang met afvalstoffen. In de kern brengt de ambtshalve wijziging mee dat aan eiseres strengere eisen worden gesteld met het oog op de bescherming van het milieu.

#### 1.2.

Aan de ambtshalve wijziging heeft verweerder ten grondslag gelegd dat een aantal stoffen die vrijkomen bij de inrichting van eiseres moeten worden aangemerkt als ZZS, waarvoor op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer (Activiteitenbesluit) een minimalisatieverplichting geldt. Daarnaast komen vanuit de inrichting stoffen vrij die de ozonlaag afbreken (zoals HCFC's) en gefluoreerde broeikasgassen (zoals HFK's). Volgens verweerder is het mogelijk om de concentraties en emissies van deze stoffen vanuit de inrichting van eiseres verder terug te dringen. De huidige technieken van eiseres kwalificeren volgens verweerder namelijk niet meer als beste beschikbare technieken (BBT).

#### 1.3.

De primaire aanleiding voor de ambtshalve wijziging vormt het in opdracht van verweerder opgestelde rapport 'Integrale emissiebeheersing; techno-economische studie voor de potentiële reductie van emissie van fluoro-componenten' van 14 december 2018, opgesteld door McDermott (het McDermott-rapport) en het hierbij horende addendum van 18 mei 2021. De conclusie van het McDermott-rapport luidt dat met behulp van geavanceerde technieken de emissies van de organische fluorverbinding FRD en overige fluorcomponenten naar de lucht met meer dan 99% gereduceerd kunnen worden. De door McDermott voorgestelde technieken

zijn volgens verweerder ook geschikt om verdunde afgasstromen effectief te reinigen. Volgens verweerder kunnen de technieken uit het McDermott-rapport ook in de inrichting van eiseres worden toegepast. Dat betekent dat lagere jaarvrachten en concentratiegrenswaarden kunnen worden gesteld voor de emissies van een aantal stoffen naar de lucht.

1.4.

Verweerder heeft in de ambtshalve wijziging ook voorschriften opgenomen over de omgang met afvalstoffen die ZZS bevatten. Verweerder heeft zich in dat kader onder meer gebaseerd op een rapport van de Inspectie Leefomgeving en transport (ILT) van 26 juni 2018, waaruit volgt dat in de gehele afvalketen weinig aandacht is voor FRD-houdende afvalstromen.

1.5.

Met de Sequoia-beschikking heeft verweerder een omgevingsvergunning verleend voor de activiteiten bouwen en het veranderen van de (werking van de) inrichting door:

1. het plaatsen en in gebruik nemen van actief koolfilters ten behoeve van de beperking van de emissies naar de lucht van FRD-903 en E1 uit de PTFE- en de FEP-fabriek;
2. het realiseren van een installatie voor het drogen van micropoeder en
3. het uitbreiden van de samenstelling van de emissies naar de lucht vanuit de PTFE- en FEP-fabriek met PPVE, 6:2 FTS en de Per- en polyfluoralkylstoffen (PFAS) PFOA, PFBA, PFPeA, PFHpA, PFHxA en PFNA.

Verweerder heeft voorschriften aan de omgevingsvergunning verbonden en maatwerkvoorschriften gesteld.

1.6.

In het herstelbesluit heeft verweerder (maatwerk)voorschriften die zijn gesteld bij de Sequoia-beschikking gewijzigd. Verweerder heeft voorschriften gewijzigd over de onderwerpen emissies naar de lucht en afvalstoffen. Daarnaast heeft verweerder onvolkomenheden hersteld en minder duidelijke formuleringen aangepast.

1.7.

In de Fluorinatie-beschikking heeft verweerder een omgevingsvergunning verleend voor de activiteiten bouwen en het veranderen van (de werking van) de inrichting door:

1. de implementatie van het FEP-fluorinatie productieproces;
2. het wijzigen van de grootte en het uitbreiden van de samenstelling van de emissies naar de lucht vanuit de FEP-fabriek en emissiepunt TL100 met PEVE/PPVE, 6:2 FTS, FRD-903, E1 en een aantal PFAS; en
3. het wijzigen van de grootte van de emissies naar de lucht van het klassieke FEP-productieproces.

Aan deze vergunning zijn voorschriften verbonden, waarbij onder meer de vergunningvoorschriften 1.3.3, 1.3.4 en 1.2.1 van de ambtshalve wijziging zijn vervangen door vergunningvoorschrift 1.1.1, 1.1.4 en 1.1.6 en maatwerkvoorschriften 1.1.1h en 1.1.2h van het herstelbesluit zijn vervangen door maatwerkvoorschriften 1.1.2 en 1.1.3.

## Omvang van het beroep

1.8.

Eiseres heeft beroep ingesteld tegen de ambtshalve wijziging en de Sequoia-beschikking. De rechtbank is van oordeel dat het herstelbesluit en de Fluorinatie-beschikking als besluiten in de zin van artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moeten worden beschouwd, omdat het herstelbesluit voorschriften uit de Sequoia-beschikking wijzigt en de Fluorinatie-beschikking maatwerkvoorschriften uit zowel de ambtshalve wijziging als het herstelbesluit wijzigt. De beroepen tegen de ambtshalve wijziging en de Sequoia-beschikking hebben daarom op grond van artikel 6:19, eerste lid, van de Awb van rechtswege mede

betrekking op het herstelbesluit en de Fluorinatie-beschikking.

1.9.

Het beroep van eiseres houdt in de kern in dat verweerder onhaalbare reducties van de emissies vanuit haar inrichting en onhaalbare verplichtingen met betrekking tot onder meer de omgang met afvalstoffen heeft opgelegd. Volgens eiseres zijn er geen nieuwe technische ontwikkelingen die aanscherping van de vergunningvoorschriften rechtvaardigen en is aanscherping ook niet nodig met het oog op bescherming van het milieu. Eiseres verschilt met verweerder van mening over de aard en de gevaareigenschappen van diverse stoffen die vanuit haar inrichting worden uitgestoten. De beroepsgronden van eiseres richten zich tegen de juridische grondslag van de ambtshalve wijziging, tegen het aanmerken van verschillende stoffen als ZZS, tegen het aanmerken van de technieken uit het McDermott-rapport als BBT en tegen verschillende concrete voorschriften uit de bestreden besluiten. Eiseres heeft in haar aanvullend beroepschrift van 20 mei 2020 verduidelijkt dat de beroepen - ook de hierin opgenomen algemene beroepsgronden - niet strekken tot volledige vernietiging van de bestreden besluiten, maar alleen tot vernietiging van de door haar bestreden voorschriften.

1.10.

Uit het dossier en het verhandelde ter zitting is gebleken dat partijen overeenstemming hebben bereikt over de houdbaarheid en de formulering van diverse voorschriften. Als gevolg daarvan heeft eiseres haar beroep ingetrokken voor zover dit betrekking heeft op de voorschriften 1.2.3, 2.2.1, 2.2.2, 3.1.2 en 3.1.12 uit de ambtshalve wijziging en de voorschriften 2.1.3h, 5.1.1h, 5.1.2h, 5.1.3h, 5.2.1h en 5.2.2h uit het herstelbesluit. De rechtbank zal deze beroepsgronden daarom niet inhoudelijk bespreken.

### **Leeswijzer**

1.11.

De rechtbank bespreekt in deze uitspraak de verschillende beroepsgronden van eiseres tegen de ambtshalve wijziging, de Sequoia-beschikking en het herstelbesluit. Eiseres heeft geen zelfstandige gronden aangevoerd tegen de Fluorinatie-beschikking, maar toegelicht dat zij dit besluit bestrijdt voor zover hiermee maatwerkvoorschriften van de ambtshalve wijziging en de (herstelde) Sequoia-beschikking zijn gewijzigd. De rechtbank zal eerst ingaan op de gronden die zijn aangevoerd tegen de ambtshalve wijziging en vervolgens op de gronden die zijn aangevoerd tegen de Sequoia-beschikking en het herstelbesluit. De rechtbank onderkent daarbij dat enkele van de voorschriften van de ambtshalve wijziging en de Sequoia-beschikking niet meer gelden, omdat deze zijn vervangen door de voorschriften in de Fluorinatie-beschikking. Voor de leesbaarheid van deze uitspraak zal de rechtbank de beroepsgronden voor zover die zijn gericht tegen de oorspronkelijke voorschriften uit de ambtshalve wijziging en de (herstelde) Sequoia-beschikking toch bespreken en vervolgens in een apart hoofdstuk bespreken wat de gevolgen van de oordelen van de rechtbank zijn voor de voorschriften in de Fluorinatie-beschikking.

## **De ambtshalve wijziging**

### **Grondslag van het besluit**

#### **Grondslag voorschriften hoofdstuk 1 van de ambtshalve wijziging**

2.

Eiseres betoogt dat de voorschriften uit hoofdstuk 1 van de ambtshalve wijziging niet op artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de zogeheten actualisatieplicht, kunnen worden gebaseerd.

Eiseres wijst erop dat de actualisatieplicht in de eerste plaats geldt als sprake is van ontwikkelingen van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu. Hiervan is volgens eiseres uitsluitend sprake als er

nieuwe BBT zijn. Het totaalconcept van technieken (het totaalconcept) beschreven in het McDermott-rapport en het addendum is volgens eiseres niet aan te merken als BBT, nu dit geen bestaande en beschikbare technieken betreft. Dit totaalconcept is daarmee volgens eiseres geen ontwikkeling op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu in de zin van artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo.

De actualisatieplicht geldt volgens eiseres in de tweede plaats als er sprake is van een (negatieve) ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu die een halt moet worden toegevoerd. Eiseres betoogt dat er in dit geval echter geen sprake is van een dergelijke (negatieve) ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu. Volgens eiseres is hiervoor onvoldoende dat de kennis over de kwaliteit van het milieu - meer specifiek: over de stoffen die de inrichting van eiseres uitstoot - zou zijn toegenomen, nog daargelaten dat volgens eiseres geen sprake is van nieuwe kennis over de stoffen die haar inrichting uitstoot.

Subsidiar betoogt eiseres dat zelfs als aangenomen zou worden dat sprake is van een negatieve ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu, verweerder had moeten afwegen in hoeverre die omstandigheid noodzaak tot de ambtshalve wijziging. Die afweging heeft verweerder ten onrechte niet gemaakt, aldus eiseres. Eiseres betoogt verder dat de voorschriften in de ambtshalve wijziging ook niet gesteld mochten worden op grond van artikel 2.31, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wabo. Zij stelt dat verweerder op grond van deze bepaling geen technieken mag voorschrijven die bij de oorspronkelijke vergunningaanvraag niet zijn aangevraagd. Dat heeft verweerder met de ambtshalve wijziging wel gedaan.

Eiseres betoogt tot slot dat geen grondslag bestond voor het stellen van maatwerkvoorschriften in hoofdstuk 1 van de ambtshalve wijziging.

3.

Verweerder stelt zich op het standpunt dat hij, gelet op de actualisatieplicht, gehouden was om tot de ambtshalve wijziging te besluiten. Volgens verweerder is het begrip "ontwikkeling van de technische mogelijkheden" in artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo, ruimer dan uitsluitend de ontwikkeling van nieuwe BBT. Verweerder wijst er in dit verband op dat in artikel 2.30, eerste lid, tweede volzin, van de Wabo staat dat onder "ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu" mede wordt verstaan de vaststelling van nieuwe of herziene conclusies over BBT. Uit het woord "mede" in deze zinsnede volgt volgens verweerder dat de onderzoeksplicht in artikel 2.30, eerste lid, van de Wabo en de actualisatieplicht in artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo niet alleen gelden als sprake is van nieuwe BBT, maar dat deze bepalingen een ruimer toepassingsbereik hebben. Omdat uit het rapport van McDermott blijkt dat er nieuwe technieken zijn waarmee de negatieve gevolgen van de emissies van (potentieel) ZZS kunnen worden beperkt, is volgens verweerder voldaan aan de toepassingsvoorwaarden voor de actualisatieplicht.

Voor zover de actualisatieplicht slechts zou gelden als sprake is van nieuwe BBT, neemt verweerder het standpunt in dat het totaalconcept uit het McDermott-rapport als BBT moet worden aangemerkt. Verweerder stelt zich daarnaast op het standpunt dat hij gehouden was tot de ambtshalve wijziging omdat sprake is van een ontwikkeling van de kennis over de kwaliteit van het milieu. Hiertoe verwijst verweerder naar onderzoek van het RIVM en de door het RIVM opgestelde lijsten met (potentieel) zeer zorgwekkende stoffen (de (p)ZZS-lijsten). Verweerder heeft hierin aanleiding gezien diverse stoffen die vanuit de inrichting van eiseres worden uitgestoten gelijk te stellen met ZZS en als zodanig te reguleren. Verweerder verwijst in dit verband naar de uitspraak van deze rechtbank van 28 juni 2018<sup>1</sup>, waaruit volgt dat ook nieuwe kennis over de milieugevolgen van de activiteiten van een inrichting een grondslag kan zijn voor een ambtshalve actualisatie van een omgevingsvergunning.

Subsidiar stelt verweerder zich op het standpunt dat ook artikel 2.31, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wabo in dit geval een voldoende grondslag bood om tot de ambtshalve wijziging te besluiten.

4.

Op grond van artikel 2.30, eerste lid, van de Wabo beziet het bevoegd gezag, voor zover de omgevingsvergunning betrekking heeft op een activiteit met betrekking tot een inrichting als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, regelmatig of de voorschriften die aan een omgevingsvergunning zijn verbonden, nog

toereikend zijn gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. Onder ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu wordt mede verstaan de vaststelling van nieuwe of herziene conclusies over beste beschikbare technieken, overeenkomstig artikel 13, vijfde en zevende lid, van richtlijn nr. 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (*PbEU L 334*).

Op grond van artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo wijzigt het bevoegd gezag voorschriften van de omgevingsvergunning indien door toepassing van artikel 2.30, eerste lid, van de Wabo blijkt dat de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu veroorzaakt, gezien de ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu, verder kunnen, of, gezien de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu, verder moeten worden beperkt.

Op grond van artikel 2.31, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wabo kan het bevoegd gezag voorschriften van een omgevingsvergunning wijzigen voor zover deze betrekking hebben op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, voor zover dit in het belang van de bescherming van het milieu is.

Op grond van artikel 2.31a, eerste lid, van de Wabo verbindt het bevoegd gezag, indien toepassing wordt gegeven aan artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, voor zover nodig voorschriften aan de omgevingsvergunning die strekken tot toepassing van andere technieken dan die waaromtrent ingevolge artikel 2.8, eerste lid, tweede volzin, in of bij de aanvraag om de vergunning gegevens of bescheiden zijn verstrekt.

#### 4.1.

Vaststaat dat verweerder zich onder meer op de actualisatieplicht uit artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo heeft beroepen voor het stellen van de bestreden voorschriften in hoofdstuk 1 van de ambtshalve wijziging. In geschil is of verweerder in dit geval gehouden was om tot de ambtshalve wijziging te besluiten.

De eerste vraag die daarbij voorligt is of in dit geval sprake is van een ontwikkeling op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu. Partijen zijn verdeeld over de vraag of een “ontwikkeling van de technische mogelijkheden” beperkt is tot BBT of dat dit begrip ruimer moet worden uitgelegd. Ook verschillen partijen van mening over de vraag of de technieken die worden beschreven in het McDermott-rapport als BBT moeten worden beschouwd.

De tweede vraag die moet worden beantwoord is of verweerder gehouden was tot de ambtshalve wijziging als gevolg van de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu. In dat verband is van belang of hieronder ook een ontwikkeling van de kennis over milieugevolgen moet worden begrepen en, zo ja, of daarvan in dit geval sprake is.

#### 4.2.

Naar het oordeel van de rechtbank betoogt eiseres terecht dat het begrip “ontwikkeling op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu” beperkt is tot ten minste nieuwe BBT. Dit volgt naar het oordeel van de rechtbank in de eerste plaats uit de Memorie van Toelichting bij de artikelen 2.30 en 2.31a van de Wabo. Over de onderzoeksplicht uit artikel 2.30 van de Wabo vermeldt de Memorie van Toelichting:

“Deze onderzoeksplicht houdt in dat het bevoegd gezag regelmatig moet nagaan of de bestaande vergunningvoorschriften nog toereikend zijn. Toetsing geschiedt aan de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu (best beschikbare technieken) (...).”<sup>[2.]</sup>

Over de bevoegdheid om bij het ambtshalve wijzigen van een omgevingsvergunning af te wijken van de oorspronkelijke aanvraag, vermeldt de Memorie van Toelichting bij artikel 2.31a van de Wabo:

“Het eerste lid van dat artikel bepaalt dat het bevoegd gezag bij wijziging van de vergunning voor zover nodig aan de omgevingsvergunning voorschriften verbindt die leiden tot toepassing van andere technieken dan de technieken die in de oorspronkelijke vergunningaanvraag waren opgenomen. Dit biedt het bevoegd gezag ruimte om indien nodig af te wijken van de grondslag van de aanvraag. Hiervoor kan aanleiding zijn gezien de

ontwikkeling die de beste beschikbare technieken (zie artikel 1.1, eerste lid, Wabo) voor de hoofdactiviteit van de inrichting hebben doorgemaakt sinds de afgifte van de oorspronkelijke vergunning (of de laatste wijziging daarvan).”

en:

“Toepassing van het voorgestelde artikel 2.31a moet uiteraard wel plaatsvinden binnen de grenzen van wat economisch haalbaar is. Dit volgt uit de definitie van beste beschikbare technieken in artikel 1, eerste lid, van de Wabo. Onderdeel van die definitie is de economische (en technische) haalbaarheid van de technieken in de bedrijfstak waartoe de inrichting behoort. Het kostenaspect wordt dus betrokken in de afweging die het bevoegd gezag moet maken. Het wettelijk kader bij een ambtshalve wijziging is hetzelfde als bij een beslissing op een aanvraag. Het bevoegd gezag kan dus alleen redelijke eisen stellen (beste beschikbare technieken en andere voorwaarden uit artikel 2.14 Wabo) en het bedrijf is via inspraak en beroep beschermd tegen onredelijke eisen.” [3.]

4.3.

In de wetsgeschiedenis wordt de verplichting om een omgevingsvergunning ambtshalve te actualiseren in verband met de ontwikkeling van technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu, derhalve gekoppeld aan de ontwikkeling van nieuwe BBT. Deze koppeling blijkt ook uit de wet zelf. Artikel 2.14, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo bepaalt dat het bevoegd gezag bij de beslissing op een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu, in ieder geval in acht neemt dat in die inrichting BBT worden toegepast. Het bevoegd gezag dient op grond van artikel 2.30, eerste lid, van de Wabo regelmatig te bezien of de gestelde voorschriften nog toereikend zijn. Uit artikel 2.33, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo volgt dat de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu wordt ingetrokken als - kort gezegd - met het gevolg geven aan de actualisatieplicht niet kan worden bereikt dat in een inrichting ten minste BBT worden toegepast. Ook hieruit leidt de rechtbank af dat het ambtshalve actualiseren van een omgevingsvergunning er steeds op gericht moet zijn dat binnen een inrichting ten minste BBT worden toegepast. Dat betekent dat een technische ontwikkeling die niet is aan te merken als ten minste BBT, verweerder niet tot een ambtshalve actualisatie van de omgevingsvergunning verplicht.

De rechtbank overweegt verder dat uit rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) volgt dat reeds omdat een inrichting voldoet aan BBT geen sprake is van een ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu.<sup>[4.]</sup> De rechtbank leidt uit deze rechtspraak af dat het begrip “ontwikkeling op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu” niet ruimer is dan BBT.

4.4.

Met eiseres leest de rechtbank in het woord “mede” in artikel 2.30, eerste lid, tweede volzin, van de Wabo dat met de ontwikkeling van technische mogelijkheden niet alleen de vaststelling van nieuwe of herziene BBT-conclusies wordt bedoeld, maar dat hierbij ook ruimte wordt gelaten voor het vaststellen van BBT aan de hand van Nederlandse informatiedocumenten over BBT of andere documenten. De rechtbank leest, anders dan verweerder, het woord “mede” niet zo ruim dat geen koppeling met BBT hoeft te bestaan zodat elke ontwikkeling van de technische mogelijkheden verweerder tot een ambtshalve wijziging verplicht. Eiseres betoogt terecht dat een dergelijk ruime lezing tot gevolg zou hebben dat het bevoegd gezag steeds verplicht zou zijn een omgevingsvergunning te actualiseren als sprake is van een technische ontwikkeling, ongeacht of deze technische ontwikkeling in de praktijk toegepast kan worden in de inrichting.

4.5.

Het voorgaande betekent dat het McDermott-rapport uitsluitend ten grondslag gelegd kan worden aan de ambtshalve wijziging, als de hierin beschreven technieken zijn aan te merken als (ten minste) BBT. De rechtbank is van oordeel dat dit niet het geval is. De rechtbank verwijst voor de motivering van dit oordeel naar overwegingen 16.8 tot en met 16.11 van deze uitspraak. Dit betekent dat verweerder het totaalconcept uit het McDermott-rapport ten onrechte heeft aangemerkt als een ontwikkeling op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu, zoals bedoeld in artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo. Concreet betekent dit dat verweerder niet op grond van het McDermott-rapport tot de bestreden voorschriften in hoofdstuk 1 van de ambtshalve wijziging heeft mogen besluiten.



4.6.

De rechtbank is verder van oordeel dat verweerder de bestreden voorschriften in hoofdstuk 1 van de ambtshalve wijziging ook niet heeft kunnen baseren op een ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu zoals bedoeld in artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo. Zoals de rechtbank eerder heeft overwogen<sup>[5.]</sup>, kan onder “de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu” ook de ontwikkeling van de kennis over de kwaliteit van het milieu worden begrepen. Nieuwe kennis over de milieugevolgen van de activiteiten van een inrichting kan daarmee de grondslag vormen voor een ambtshalve wijziging van de omgevingsvergunning van die inrichting. Verweerder heeft zich daarop in dit geval beroepen. De door verweerder gemaakte keuze om op grond van het voorzorgsbeginsel diverse stoffen die (nog) geen ZZS zijn, zonder meer gelijk te stellen met ZZS en als zodanig te reguleren, houdt echter geen stand. De rechtbank verwijst voor de motivering van dit oordeel naar overwegingen 14.1 tot en met 14.9 van deze uitspraak. Ook met verwijzing naar de individuele stofklasse-adviezen van het RIVM heeft verweerder niet tot aanscherping van de vergunningvoorschriften kunnen besluiten. De rechtbank zal dit oordeel nader motiveren in overweging 14.10. Verweerder heeft daarom onvoldoende gemotiveerd dat sprake is van nieuwe kennis over de milieugevolgen van de activiteiten van de inrichting van eiseres die noopte tot het wijzigen van de voorschriften van de omgevingsvergunning.

4.7.

De rechtbank overweegt verder dat verweerder de bestreden voorschriften in hoofdstuk 1 van de ambtshalve wijziging ook niet heeft kunnen baseren op artikel 2.31, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wabo. Hiervoor geldt namelijk de voorwaarde dat - anders dan wanneer de actualisatieplicht geldt - de grondslag van de oorspronkelijke vergunningaanvraag niet mag worden verlaten. Dit is naar het oordeel van de rechtbank met de ambtshalve wijziging wel gebeurd. De rechtbank overweegt hiertoe dat de ambtshalve wijziging strekt tot toepassing van andere technieken dan oorspronkelijk door eiseres zijn aangevraagd. Dit volgt ook uit het deskundigenbericht.<sup>[6.]</sup>

4.8.

De rechtbank is tot slot van oordeel dat verweerder de bestreden maatwerkvoorschriften in hoofdstuk 1 van de ambtshalve wijziging niet op grond van artikel 2.4, achtste lid, van het Activiteitenbesluit heeft mogen stellen. Deze maatwerkvoorschriften hebben voor het grootste deel betrekking op stoffen die niet voldoen aan de definitie van ZZS in artikel 2.3b, eerste lid, van het Activiteitenbesluit. Artikel 2.4, achtste lid, van het Activiteitenbesluit biedt geen grondslag voor het stellen van maatwerkvoorschriften voor stoffen die geen ZZS in de zin van het Activiteitenbesluit zijn. In overwegingen 14.1. tot en met 14.11. zal de rechtbank toelichten waarom verweerder niet gevolgd kan worden in zijn keuze om de stoffen TFE-dimeer, Ether A/B, HFP, PFAC, PMVE, VF2 en E1 gelijk te stellen aan ZZS en als zodanig te reguleren.

Voor zover de maatwerkvoorschriften zien op stoffen die wel ZZS zijn, mochten deze evenmin worden gesteld. De gestelde maatwerkvoorschriften gaan uit van de haalbaarheid van het totaalconcept uit het McDermott-rapport. Zoals hiervoor is overwogen, is de rechtbank van oordeel dat verweerder de ambtshalve wijziging niet hierop heeft mogen baseren. Omdat de op het McDermott-rapport gebaseerde emissiereducties niet mochten worden voorgeschreven, mocht verweerder ook niet in maatwerkvoorschriften opnemen op welke momenten eiseres tussendoelen met betrekking tot de beoogde emissiereductie moest behalen.

4.9.

De conclusie van het voorgaande is dat verweerder de bestreden voorschriften in hoofdstuk 1 van de ambtshalve wijziging niet heeft kunnen baseren op artikel 2.31 van de Wabo en dat ook de bestreden maatwerkvoorschriften uit hoofdstuk 1 van de ambtshalve wijziging niet in stand kunnen blijven. Het betoog slaagt.

## **Grondslag voorschriften hoofdstuk 2 van de ambtshalve wijziging**

5.

Eiseres bestrijdt dat verweerder de voorschriften 2.1.10 tot en met 2.1.12 in de ambtshalve wijziging heeft mogen stellen. Volgens eiseres ontbreekt een grondslag voor deze voorschriften. Zij betoogt dat geen sprake is van een ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu als bedoeld in artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo, waarop deze voorschriften gebaseerd kunnen worden. De

publicatie van BBT-conclusie 19 van de BREF CCW (BBT-conclusie 19) in 2016 kan volgens eiseres niet als een relevante ontwikkeling van de technische mogelijkheden worden beschouwd, nog daargelaten dat de voorschriften verder gaan dan deze BBT-conclusie.

6.

Verweerder heeft aan voorschriften 2.1.10 tot en met 2.1.12 ten grondslag gelegd dat sprake is van een ontwikkeling van de technische mogelijkheden in de zin van artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo. Verweerder heeft zich hierbij gebaseerd op BBT-conclusie 19. Verweerder stelt daarnaast dat eiseres deze beroepsgrond later dan drie weken nadat de Stab was ingeschakeld, heeft aangevoerd. Dit is volgens verweerder in strijd met de goede procesorde.

6.1.

De rechtbank stelt allereerst vast dat eiseres deze beroepsgrond al in het aanvullend beroepschrift naar voren heeft gebracht, zodat geen sprake is van strijd met de goede procesorde. De rechtbank stelt verder vast dat uit hoofdstuk 2 van de ambtshalve wijziging nog slechts de voorschriften 2.1.10 tot en met 2.1.12 in geschil zijn. Niet in geschil is dat met BBT-conclusie 19 sprake is van een nieuwe BBT-conclusie die is vastgesteld nadat de omgevingsvergunning in 2013 aan eiseres is verleend. Daarmee is ingevolge artikel 2.30, eerste lid, van de Wabo sprake van een ontwikkeling op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu. Verweerder heeft terecht het standpunt ingenomen dat hij op grond van de actualisatieplicht gehouden was om te beoordelen of de nadelige gevolgen voor het milieu die de inrichting van eiseres veroorzaakt, hiermee verder konden worden beperkt. Eiseres betoogt echter terecht dat de gestelde voorschriften verder gaan dan in BBT-conclusie 19 wordt voorgeschreven. Verweerder heeft onvoldoende gemotiveerd waarom het stellen van de voorschriften 2.1.10 tot en met 2.1.12 noodzakelijk was. In overwegingen 21.1 en 21.2 van deze uitspraak zal de rechtbank dit oordeel nader toelichten.

### **Grondslag voorschriften hoofdstuk 3 van de ambtshalve wijziging**

7.

Volgens eiseres heeft verweerder zich bij het stellen van diverse voorschriften in hoofdstuk 3 van de ambtshalve wijziging ten onrechte beroepen op de actualisatieplicht. Eiseres betoogt dat er geen sprake is van een ontwikkeling van de technische mogelijkheden. De verwijzing van verweerder naar BBT-conclusie 2 van de BREF LVOC (BBTconclusie 2) houdt volgens eiseres geen stand. Eiseres wijst erop dat deze BBTconclusie niet van toepassing is op de FEP-fabriek, de PTFE-fabriek en de fluorelastomerenfabriek. Voor zover de voorschriften betrekking hebben op de F-22 fabriek en de monomerenfabriek, stelt eiseres dat bij die fabrieken al voldaan wordt aan BBTconclusie 2 en dat het vaststellen van deze BBTconclusie daarom geen grondslag bood voor het aanscherpen van de vergunningvoorschriften.

Eiseres betoogt verder dat verweerder de bestreden voorschriften in hoofdstuk 3 van de ambtshalve wijziging evenmin op artikel 2.31, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wabo heeft kunnen baseren. Eiseres wijst erop dat verweerder de wijzigingsbevoegdheid die hem in deze bepaling wordt toegekend slechts kan gebruiken voor zover dit in het belang van de bescherming van het milieu is. Volgens eiseres zijn de betrokken voorschriften niet gesteld in het belang van de bescherming van het milieu.

8.

Verweerder stelt zich op het standpunt dat hoofdstuk 3 van de ambtshalve wijziging is gebaseerd op de vaststelling van BBT-conclusie 2 in 2017. De vaststelling van deze BBT-conclusie is volgens verweerder een ontwikkeling van de technische mogelijkheden in de zin van artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo. Verweerder stelt verder dat eiseres deze beroepsgrond later dan drie weken nadat de Stab was ingeschakeld, heeft aangevoerd. Dit is volgens verweerder in strijd met de goede procesorde.

8.1.

De rechtbank stelt allereerst vast dat eiseres deze beroepsgrond in het aanvullend beroepschrift naar voren heeft gebracht, zodat geen sprake is van strijd met de goede procesorde. De rechtbank overweegt dat uit het deskundigenbericht volgt dat de BREF LVOC niet van toepassing is op de FEP-, de PTFE- en de fluorelastomerenfabriek en dat verweerder de bestreden voorschriften in hoofdstuk 3 van de ambtshalve wijziging die op deze fabrieken betrekking hebben dus niet heeft kunnen baseren op BBTconclusie 2.<sup>[7.]</sup> De rechtbank neemt deze conclusie uit het deskundigenbericht over. Dat betekent dat artikel 2.31, eerste lid,

aanhef en onder b, van de Wabo geen grondslag bood voor het stellen van de desbetreffende voorschriften ten aanzien van deze fabrieken.

Niet in geschil is dat de BREF LVOC wel van toepassing is op de F-22-fabriek en de monomerenfabriek. Met betrekking tot die fabrieken was het vaststellen van BBTconclusie 2 dus een ontwikkeling op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu. Verweerder heeft terecht het standpunt ingenomen dat hij op grond van de actualisatieplicht gehouden was om te beoordelen of de nadelige gevolgen voor het milieu die de inrichting van eiseres veroorzaakt, verder konden worden beperkt. Eiseres betoogt echter terecht dat in de ambtshalve wijziging is opgenomen<sup>[8.]</sup> dat de huidige emissiereducerende technieken en monitoring van emissies bij de F-22 fabriek en de monomerenfabriek reeds aan de BBTconclusies van de BREF LVOC voldoen. Het was daarom aan verweerder om te motiveren waarom desondanks aanscherping van de voorschriften ten aanzien van deze fabrieken nodig was. Verweerder heeft dit ten onrechte niet gedaan. In overwegingen 25.1 en 25.2 van deze uitspraak zal de rechtbank dit oordeel nader toelichten.

8.2.

In het deskundigenbericht staat dat verweerder mogelijk wel bevoegd is om de voorschriften in hoofdstuk 3 van de ambtshalve wijziging op grond van artikel 2.31, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wabo op te nemen.<sup>[9.]</sup> De rechtbank volgt het deskundigenbericht hierin niet. Verweerder heeft onvoldoende gemotiveerd dat het belang van de bescherming van het milieu vereist dat aan eiseres de verplichtingen in hoofdstuk 3 van de ambtshalve wijziging worden opgelegd.

9.

Eiseres betoogt verder dat de maatwerkvoorschriften die betrekking hebben op de emissies van vluchtige organische stoffen (VOS) uit de FEP-fabriek, de PTFE-fabriek en de fluorelastomerenfabriek niet op basis van afdeling 2.3 van het Activiteitenbesluit gesteld kunnen worden. De betreffende emissies vallen volgens eiseres niet onder het toepassingsbereik van deze afdeling van het Activiteitenbesluit, omdat de BREF polymeren hierop van toepassing is. De emissies afkomstig uit de zogenoemde nabehandelingsectie (finishing section) vallen volgens eiseres onder BBTconclusie 11 van de BREF polymeren (BBT-conclusie 11), gelet op de verwijzing hierin naar sectie 12.1.9 van de BREF polymeren, getiteld "*Post treatment of air purge flows coming from the finishing section and reactor vents*". Eiseres leidt uit deze verwijzing af dat ook emissies van VOS vanuit de nabehandelingsectie onder het toepassingsbereik van BBT-conclusie 11 vallen. Ter onderbouwing van haar betoog verwijst eiseres naar de uitspraak van deze rechtbank van 28 juni 2018<sup>[10.]</sup>, waarin is overwogen dat afdeling 2.3 van het Activiteitenbesluit niet op de inrichting van eiseres van toepassing is.

10.

Verweerder stelt zich op het standpunt dat afdeling 2.3 van het Activiteitenbesluit van toepassing is op de emissies van VOS uit de FEP-fabriek, de PTFE-fabriek en de fluorelastomerenfabriek. BBT-conclusie 11 heeft volgens verweerder namelijk slechts betrekking op de emissies van VOS uit de ontgassingsilo's en reactoropeningen van de betrokken fabrieken en niet op de emissies van VOS van de nabehandelingsectie.

10.1.

Op grond van artikel 2.3a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit is afdeling 2.3 van toepassing op degene die een inrichting type A, een inrichting type B of een inrichting type C drijft. Op grond van het tweede lid is in afwijking van het eerste lid afdeling 2.3, 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 EU-richtlijn industriële emissies. 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.

10.2.

BBT-conclusie 11 van de BREF polymeren luidt:

"BAT is to treat the air purge flows coming from degassing silos and reactor vents (see Section 12.1.9) with one or more of the following techniques:

- recycling

- thermal oxidation
- catalytic oxidation
- flaring (only discontinuous flows).

In some cases, the use of adsorption techniques may be considered BAT as well.”

#### 10.3.

In geschil is of BBT-conclusie 11 naast de emissies van VOS afkomstig van ontgassingsilo's en reactoropeningen ook van toepassing is op VOS afkomstig van de nabehandelingsectie. Volgens het deskundigenbericht is dit niet het geval.<sup>[11.]</sup> In het deskundigenbericht staat dat de uitleg van eiseres dat BBT-conclusie 11 ook ziet op VOS afkomstig van de nabehandelingsectie gelet op de verwijzing naar sectie 12.1.9, zowel taalkundig als inhoudelijk niet voor de hand ligt. De verwijzing lijkt volgens het deskundigenbericht taalkundig gezien te zijn bedoeld als verwijzing naar sectie 12.1.9, waarin de technieken uit de BBT-conclusie uitgebreider zijn toegelicht en niet als een uitbreiding van het toepassingsbereik van de BBT-conclusie. In het deskundigenbericht staat verder dat hoofdstuk 12 van de BREF polymeren een inventarisatie van verschillende technieken bevat, waarna in hoofdstuk 13 wordt uiteengezet welke van deze technieken in welke gevallen als BBT zijn aan te merken. In sectie 12.1.9 is bovendien opgenomen dat *“The need to treat the streams from the finishing section depends on residual VOC level in the product coming from the production or extrusion section.”* Hieruit wordt in het deskundigenbericht afgeleid dat voor VOS afkomstig van de nabehandelingsectie, anders dan voor VOS afkomstig van ontgassingsilo's en reactoropeningen, kennelijk geen aanleiding is gezien om bepaalde technieken als BBT voor te schrijven.<sup>[12.]</sup>

#### 10.4.

De rechtbank ziet geen aanleiding voor twijfel aan het deskundigenbericht op dit punt. De rechtbank is van oordeel dat er geen aanleiding bestaat om BBTconclusie 11 van toepassing te achten op VOS afkomstig van de nabehandelingsectie. Als bedoeld was deze BBT-conclusie ook van toepassing te laten zijn op de nabehandelingsectie, dan had het voor de hand gelegen dit hierin expliciet op te nemen, zoals dit ook met ontgassingssilo's en reactoropeningen is gebeurd. Uit de verwijzing tussen haakjes naar sectie 12.1.9 van de BREF polymeren kan naar het oordeel van de rechtbank niet worden afgeleid dat beoogd is de reikwijdte van BBT-conclusie 11 te verbreden naar VOS die afkomstig zijn van de nabehandelingsectie. In hoofdstuk 12 van de BREF-polymeren worden diverse technieken beschreven, die onder meer toepasbaar zijn bij reactoropeningen. De rechtbank leest de verwijzing in de BBT-conclusie dan ook als een toelichting op de technieken die bruikbaar zijn voor emissies van VOS vanuit deze reactoropeningen. Dat in sectie 12.1.9 ook technieken worden beschreven die toepasbaar zijn bij de nabehandelingsectie, is onvoldoende voor het oordeel dat BBT-conclusie 11 op emissies van VOS vanuit de nabehandelingsectie van toepassing is. In navolging van het deskundigenbericht kent de rechtbank hierbij nog gewicht toe aan de in overweging 10.3. geciteerde formulering van sectie 12.1.9, waaruit kan worden afgeleid dat het niet in alle gevallen noodzakelijk is om VOS-stromen vanuit de nabehandelingsectie te behandelen. Dit betekent dat BBT-conclusie 11 niet van toepassing is op de emissies van VOS vanuit de FEP-, PTFE- en fluorelastomerenfabriek, voor zover deze afkomstig zijn van de nabehandelingsectie. Deze emissies vallen onder het toepassingsbereik van afdeling 2.3 van het Activiteitenbesluit, waardoor het in de gevallen zoals beschreven in het Activiteitenbesluit mogelijk is ten aanzien van deze emissies maatwerkvoorschriften te stellen. De rechtbank wijkt hiermee af van haar oordeel in de door eiseres genoemde uitspraak van 28 juni 2018, toen tussen partijen niet in geschil was dat afdeling 2.3 van het Activiteitenbesluit niet van toepassing was op de inrichting van eiseres. Het betoog van eiseres faalt in zoverre. De inhoudelijke beoordeling van de (maatwerk)voorschriften in hoofdstuk 3 van de ambtshalve wijziging vindt plaats in overwegingen 23.1 tot en met 31 van deze uitspraak.

#### 10.5.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat artikel 2.31 van de Wabo geen grondslag bood voor het opnemen van de bestreden voorschriften in hoofdstuk 3 van de ambtshalve wijziging. Afdeling 2.3 van het Activiteitenbesluit bood wel een grondslag voor de bestreden maatwerkvoorschriften met betrekking tot de FEP-fabriek, de PTFE-fabriek en de fluorelastomerenfabriek.

### **Grondslag voorschriften hoofdstuk 4 van de ambtshalve wijziging**

11.

Eiseres betoogt dat de voorschriften in hoofdstuk 4 van de ambtshalve wijziging ten onrechte (mede) zijn gebaseerd op de actualisatieplicht van artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo.

12.

Verweerder stelt zich op het standpunt dat de voorschriften in hoofdstuk 4 van de ambtshalve wijziging niet op artikel 2.31, eerste lid, van de Wabo zijn gebaseerd, maar op het tweede lid, aanhef en onder b, van dit artikel.

12.1.

De rechtbank stelt vast dat op bladzijde 62 van de ambtshalve wijziging is opgenomen dat de voorschriften met betrekking tot de registratie van afvalstoffen op grond van artikel 2.31, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wabo zijn gesteld. Dit wordt in het verweerschrift bevestigd. Hoewel aan eiseres kan worden toegegeven dat uit het dictum van het bestreden besluit minder duidelijk blijkt welke grondslag voor welk voorschrift is gekozen, blijkt uit de overwegingen van het bestreden besluit naar het oordeel van de rechtbank afdoende dat verweerder bij het stellen van de voorschriften in hoofdstuk 4 gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid als bedoeld in artikel 2.31, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wabo. Het betoog van eiseres berust in zoverre op een onjuiste lezing van het bestreden besluit, zodat het geen verdere bespreking behoeft. De inhoudelijke beoordeling van de voorschriften uit hoofdstuk 4 komt aan de orde in overwegingen 34.1. tot en met 34.8. van deze uitspraak.

## De classificatie van stoffen

13.

Eiseres betoogt dat verweerder de stoffen TFE-dimeer, Ether A/B, HFP, PFAC, PMVE, VF2 en E1 in de ambtshalve wijziging ten onrechte als ZZS classificeert. Als gevolg daarvan stelt verweerder zich ten onrechte op het standpunt dat voor deze stoffen de minimalisatieverplichting uit artikel 2.4, tweede lid, van het Activiteitenbesluit van toepassing is, aldus eiseres. Zij betoogt dat de minimalisatieverplichting niet geldt, omdat deze stoffen niet voldoen aan de definitie van ZZS in artikel 2.3b, eerste lid, van het Activiteitenbesluit. Deze definitie houdt in dat voor de toepassing van afdeling 2.3 van het Activiteitenbesluit als ZZS worden aangemerkt de stoffen die voldoen aan een of meer van de criteria of voorwaarden bedoeld in artikel 57 van Verordening (EG) nr. 1907/2006 inzake de registratie en beoordeling van de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH). Volgens eiseres stelt verweerder zich ten onrechte op het standpunt dat hij beschikt over milieutechnische beoordelingsruimte om stoffen die niet voldoen aan de criteria of voorwaarden van artikel 57 REACH, desalniettemin aan te merken als ZZS. Artikel 2.3b van het Activiteitenbesluit biedt die ruimte volgens eiseres niet. Dat betekent volgens eiseres dat verweerder ten onrechte met verwijzing naar het voorzorgsbeginsel, zijn daarop gebaseerde beleid en de adviezen van het RIVM heeft besloten om diverse stoffen die niet voldoen aan de criteria van artikel 57 REACH, toch als ZZS te classificeren. Eiseres wijst in dit verband op een in haar opdracht uitgevoerd onderzoek van Witteveen+Bos<sup>[13.]</sup>, waaruit naar voren is gekomen dat er bij de betrokken stoffen die door het RIVM als potentieel zeer zorgwekkende stoffen (pZZS) zijn aangemerkt, geen reële of sterke aanwijzingen zijn dat zij voldoen aan één of meer van de criteria uit artikel 57 REACH. Bovendien blijkt volgens eiseres uit onderzoek van Royal Haskoning DHV<sup>[14.]</sup> dat meer dan 70% van de stoffen die door het RIVM als pZZS zijn aangemerkt, later toch geen ZZS blijkt te zijn. Eiseres stelt verder het RIVM zijn werkwijze met betrekking tot de classificatie van stoffen inmiddels heeft herzien, waardoor een deel van de betrokken stoffen thans niet meer als pZZS wordt beschouwd. Eiseres bestrijdt verder het standpunt van verweerder dat de bestreden voorschriften ook konden worden gesteld met toepassing van artikel 2.22, vijfde lid, van de Wabo, reeds omdat dit standpunt niet nader is onderbouwd. Eiseres betoogt tot slot dat de definitie van polyfluoro-olefinen in bijlage 1 bij de ambtshalve wijziging onjuist is en leidt tot onduidelijkheden.

14.

Verweerder heeft de betrokken stoffen als ZZS geclassificeerd. Verweerder stelt zich op het standpunt dat hem, gelet op artikel 2.3b, eerste lid, van het Activiteitenbesluit, een zekere milieutechnische

beoordelingsruimte toekomt om stoffen die nog niet als ZZS zijn geclassificeerd wel als ZZS te behandelen. Verweerder wijst er in dit verband op dat uit de Nota van Toelichting bij de Activiteitenregeling<sup>[15.]</sup> blijkt dat het expliciet de bedoeling van de wetgever is geweest dat stoffen op basis van voortschrijdend inzicht als ZZS kunnen worden aangemerkt. De classificatie van stoffen is dus volgens verweerder geen statisch gegeven. Volgens verweerder rechtvaardigt de gereede kans of het onderbouwde vermoeden dat een stof op basis van haar eigenschappen een ZZS blijkt te zijn, uit het oogpunt van voorzorg de anticipatie op deze kwalificatie als ZZS. Verweerder wijst in dit verband op het voorzorgsbeginsel, dat is opgenomen in artikel 191, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en nader is gedefinieerd in de Mededeling van de Europese Commissie van 2 februari 2000<sup>[16.]</sup> (de Mededeling). Voor de vraag welke betekenis aan het voorzorgsbeginsel bij het nemen van besluiten, waaronder het verlenen van omgevingsvergunningen (milieu) kan toekomen, heeft de Afdeling in de uitspraak van 18 december 2019<sup>[17.]</sup> aansluiting gezocht bij deze Mededeling. Hieruit blijkt volgens verweerder dat hij op basis van het voorzorgsbeginsel maatregelen mag nemen met betrekking tot de uitstoot van stoffen, ook als er wetenschappelijk gezien nog geen zekerheid over de risico's van die stoffen bestaat. Een onderbouwd vermoeden van deze risico's is daarvoor volgens verweerder genoeg. Verweerder heeft daarbij beoordelingsruimte. Daarbij is het van belang om voor ogen te houden dat de aard van het voorzorgsbeginsel met zich brengt dat er per definitie (wetenschappelijke) onzekerheden zijn, aldus verweerder. Verweerder heeft onder verwijzing naar het voorzorgsbeginsel het uitvoeringskader voor de omgang met ZZS en potentieel zeer zorgwekkende stoffen (pZZS)<sup>[18.]</sup> vastgesteld (het uitvoeringskader). Op basis van dit uitvoeringskader voert verweerder met betrekking tot pZZS uit voorzorg hetzelfde beleid als ten aanzien van ZZS. Dat betekent concreet dat verweerder in beginsel alle stoffen die door het RIVM op de zogenoemde pZZS-lijst worden geplaatst, aanmerkt als ZZS. Op deze pZZS is volgens verweerder de minimalisatieverplichting uit artikel 2.4, tweede lid, van het Activiteitenbesluit dan ook rechtstreeks van toepassing. Met betrekking tot de betrokken stoffen die niet op de pZZS-lijst van het RIVM zijn geplaatst, heeft verweerder verwezen naar de individuele stofklasseadviezen die het RIVM heeft uitgebracht. Uit deze adviezen komt volgens verweerder overtuigend naar voren dat de desbetreffende stoffen beschikken over één of meer eigenschappen van ZZS. Het voorzorgsbeginsel rechtvaardigt volgens verweerder daarom dat ook deze stoffen van gelijke zorg als pZZS, gelijkgesteld worden met ZZS en dat de uitstoot hiervan zoveel mogelijk wordt beperkt.

Subsidiair neemt verweerder het standpunt in dat hij op grond van artikel 2.22, vijfde lid, van de Wabo bevoegd is om een minimalisatieverplichting aan eiseres op te leggen met betrekking tot stoffen die geen ZZS zijn.

#### 14.1.

Op grond van artikel 1.1, tweede lid, van het Activiteitenbesluit wordt in dit besluit en de daarop berustende bepalingen ten aanzien van emissies naar de lucht, verstaan onder ZZS: stofcategorie van zeer zorgwekkende stoffen, onderverdeeld in de stofklassen ERS (extreem risicovolle stoffen), MVP1 en MVP2 (minimalisatieverplichte stoffen).

Op grond van artikel 2.3b, eerste lid, van het Activiteitenbesluit wordt voor de toepassing van afdeling 2.3 (Lucht en geur) van het Activiteitenbesluit onder een ZZS verstaan een stof die voldoet aan een of meer van de criteria of voorwaarden, bedoeld in artikel 57 van REACH.

Op grond van artikel 57 van REACH kunnen de volgende stoffen volgens de procedure van artikel 58 in bijlage XIV (lijst van autorisatieplichtige stoffen) worden opgenomen:

- a. stoffen die overeenkomstig Richtlijn 67/548/EEG aan de criteria voor indeling als kankerverwekkend, categorie 1 of 2, voldoen;
- b. stoffen die overeenkomstig Richtlijn 67/548/EEG aan de criteria voor indeling als mutageen, categorie 1 of 2, voldoen;
- c. stoffen die overeenkomstig Richtlijn 67/548/EEG aan de criteria voor indeling als giftig voor de voortplanting, categorie 1 of 2, voldoen;
- d. stoffen die volgens de criteria van bijlage XIII persistent, bioaccumulerend en toxisch zijn;

- e. stoffen die volgens de criteria van bijlage XIII zeer persistent en zeer bioaccumulerend zijn;
- f. stoffen, zoals die welke hormoonontregelende eigenschappen hebben of die welke persistente, bioaccumulerende en toxische eigenschappen of zeer persistente en zeer bioaccumulerende eigenschappen hebben, die niet aan de criteria onder d) en e) voldoen, ten aanzien waarvan wetenschappelijke aanwijzingen worden gevonden voor waarschijnlijke ernstige gevolgen voor de gezondheid van de mens of voor het milieu die even zorgwekkend zijn als die van de stoffen die onder a) tot en met e) zijn vermeld en die per afzonderlijk geval volgens de procedure van artikel 59 worden vastgesteld.

#### 14.2.

De rechtbank overweegt allereerst dat de definitie van het begrip polyfluoro-olefinen in bijlage 1 van de ambtshalve wijziging volgens het deskundigenbericht innerlijk tegenstrijdig en onduidelijk is.<sup>[19.]</sup> Verweerder heeft echter toegelicht dat de ambtshalve wijziging alleen betrekking heeft op de volgende polyfluoro-olefinen: Ether A, Ether B, HFP, PFAC, PFIB, PMVE, TFE, TFE-dimeer en VF2. Deze stoffen zijn ook allemaal genoemd in de definitie van het begrip polyfluoro-olefinen in bijlage 1 en de structuurformules van deze stoffen staan in bijlage 4 bij de ambtshalve wijziging. De rechtbank overweegt dat hiermee voldoende duidelijk is op welke polyfluoro-olefinen de ambtshalve wijziging betrekking heeft.

#### 14.3.

De rechtbank overweegt dat verweerder de bevoegdheid heeft om stoffen waarvan wetenschappelijk vaststaat dat die aan een of meer van de voorwaarden of criteria van artikel 57 REACH voldoen te classificeren als ZZS. Verweerder heeft milieutechnische beoordelingsruimte bij de evaluatie van de wetenschappelijke gegevens die de conclusie dat wordt voldaan aan die voorwaarden of criteria onderbouwen. In deze zaak gaat het echter om een aantal stoffen waarvan (nog) niet wetenschappelijk vaststaat dat deze voldoen aan een of meer van de criteria van artikel 57 van REACH.

#### 14.4.

Tussen partijen is niet in geschil dat de ZZS-status van de stoffen FRD-902, FRD903, TFE en PFIB vaststaat. Evenmin is in geschil dat de acht stoffen TFE-dimeer, Ether A, Ether B, HFP, PFAC, PMVE, VF2 en E1 niet voldoen aan de definitie van ZZS in artikel 2.3b, eerste lid, van het Activiteitenbesluit. De vraag die partijen verdeeld houdt is of verweerder deze stoffen met toepassing van het voorzorgsbeginsel kon gelijkstellen met ZZS.

#### 14.5.

Vaststaat dat de stoffen die door verweerder met ZZS zijn gelijkgesteld, niet allemaal op de pZZS-lijst van het RIVM voorkomen. Omdat de desbetreffende stoffen volgens verweerder van gelijke zorg zijn als pZZS, heeft verweerder deze stoffen met toepassing van het uitvoeringskader desalniettemin gelijkgesteld met ZZS. Naar het oordeel van de rechtbank biedt het uitvoeringskader van verweerder voor deze werkwijze geen steun. Uit het uitvoeringskader blijkt duidelijk dat dit is bedoeld voor ZZS en voor stoffen die (door het RIVM) als pZZS zijn aangemerkt. Zo wordt in het uitvoeringskader toegelicht dat de pZZS-lijst een belangrijk hulpmiddel is bij het gevoerde beleid. Daarnaast vermeldt het uitvoeringskader dat wanneer een stof door het RIVM van de pZZS-lijst wordt gehaald en niet tegelijk de status van ZZS krijgt, deze stof door verweerder - definitief - niet als ZZS wordt beschouwd. Dat betekent naar het oordeel van de rechtbank dat het toepassingsbereik van het uitvoeringskader beperkt is tot ZZS en tot stoffen die op de pZZS-lijst zijn geplaatst. Stoffen die niet op de pZZS-lijst staan maar die (door het RIVM) worden beschouwd als stoffen van gelijke zorg als pZZS, kunnen reeds daarom niet met verwijzing naar het uitvoeringskader met ZZS gelijkgesteld worden.

#### 14.6.

Hieronder zal de rechtbank beoordelen of het beleid van verweerder om stoffen op de pZZS-lijst uit voorzorg gelijk te stellen met ZZS, voldoet aan de eisen die worden gesteld aan de toepassing van het voorzorgsbeginsel. Daarnaast zal de rechtbank beoordelen of verweerder stoffen op grond van de stofklasseadviezen van het RIVM met ZZS gelijk heeft mogen stellen.

#### 14.7.

De rechtbank stelt bij deze beoordeling voorop dat zij de wens van verweerder begrijpt om met het oog op de bescherming van het milieu strenge eisen te stellen aan de emissies van (potentieel) gevaarlijke stoffen. De rechtbank begrijpt ook de wens van verweerder om daarmee veiligheidshalve niet te wachten tot het moment waarop wetenschappelijke zekerheid bestaat dat een stof een ZZS is. Het door verweerder ingeroepen voorzorgsbeginsel kan ruimte bieden om de uitstoot van (potentieel) gevaarlijke stoffen te beperken, ook indien de ZZS-status van deze stoffen nog niet formeel is vastgesteld. Dit laat echter onverlet dat het voorzorgsbeginsel niet zonder meer kan worden ingeroepen indien twijfels of zorgen over de gevaareigenschappen van een stof bestaan. De toepassing van het voorzorgsbeginsel is gebonden aan verschillende voorwaarden, zoals onder meer blijkt uit de reeds genoemde uitspraak van de Afdeling van 18 december 2019, waarin aansluiting wordt gezocht bij de Mededeling.

#### 14.8.

In de Mededeling staat dat het voorzorgsbeginsel moet worden gezien in het kader van een gestructureerde aanpak van een uit drie stappen bestaande risicoanalyse: risico-evaluatie, risicobeheer en risicomelding. Het voorzorgsbeginsel is vooral van belang in het kader van de tweede stap: het risicobeheer. De eerste stap is volgens de mededeling de risico-evaluatie. In de mededeling staat dat bij deze stap op basis van de beschikbare gegevens een wetenschappelijke evaluatie van de mogelijke schadelijke gevolgen plaats dient te hebben. Hieruit moet een conclusie naar voren komen waaruit blijkt of gevaar kan optreden en hoe ernstig de gevolgen daarvan voor milieu of de gezondheid van een bepaalde bevolkingsgroep zijn, waaronder de omvang van de mogelijke schade, de duur en de omkeerbaarheid van de gevolgen alsmede de effecten op de lange termijn. Een volledige risico-evaluatie is echter niet altijd mogelijk. Dat neemt niet weg dat alles in het werk moet worden gesteld om de beschikbare wetenschappelijke informatie te evalueren. Er doen zich echter situaties voor waarin er te weinig wetenschappelijke gegevens zijn om het bovenstaande te doen of door het ontbreken van modellen geen extrapolatie mogelijk is en de oorzaak-effectrelaties wel worden vermoed maar niet zijn aangetoond. In deze situatie staan de politieke besluitvormers voor een dilemma: wel of niet handelen. In dat geval kan volgens de Mededeling toepassing worden gegeven aan het voorzorgsbeginsel. Zoals onder verwijzing naar de Mededeling wordt bevestigd in de uitspraak van de Afdeling van 18 december 2019, is het beoordelen van een voor de maatschappij al dan niet aanvaardbaar risico, primair een bestuurlijk politieke taak. Het voorzorgsbeginsel vindt, aldus de Mededeling, toepassing wanneer de voorlopige objectieve wetenschappelijke evaluatie uitwijst dat er gegronde redenen zijn om te vrezen voor potentieel gevaarlijke gevolgen voor het milieu of de gezondheid van mensen, dieren of planten in een mate die onverenigbaar zouden kunnen zijn met een voor de Europese Unie gekozen beschermingsniveau. Evaluatie van de potentiële gevolgen van niet-handelen en van de gebleken onzekerheden moet door de besluitvormers worden overwogen wanneer zij besluiten of op grond van het voorzorgsbeginsel maatregelen moeten worden genomen, aldus de Mededeling.

#### 14.9.

De rechtbank is van oordeel dat in dit geval niet aan de toepassingsvoorwaarden voor het voorzorgsbeginsel is voldaan. De toepassing van het voorzorgsbeginsel vereist dat eerst een risico-evaluatie wordt gemaakt. Dit betekent dat een wetenschappelijke evaluatie van de mogelijke schadelijke gevolgen van een gebeurtenis moet zijn gemaakt. Die risico-evaluatie ontbreekt in dit geval. Verweerder heeft niet onderzocht in hoeverre de emissies van TFE-dimeer, Ether A/B, HFP, PFAC, PMVE, VF2 en E1 vanuit de inrichting van eiseres gevaarlijk zijn voor het milieu en/of de volksgezondheid, hoe ernstig de gevolgen hiervan zijn en wat de duur



en de omkeerbaarheid van de gevolgen alsmede de effecten op de lange termijn zijn. Verweerder heeft beleid opgesteld waarin elke stof die het RIVM op de pZZS-lijst plaatst - ongeacht de reden hiervoor - gelijkgesteld wordt met een ZZS en als zodanig onder de werking van het Activiteitenbesluit wordt gebracht. Deze generieke gelijkstelling van pZZS met ZZS ontbeert een evaluatie van de mogelijke schadelijke gevolgen van de verschillende pZZS voor het milieu en/of de volksgezondheid en de ernst, duur en onomkeerbaarheid van eventuele schadelijke gevolgen. De rechtbank volgt verweerder niet in het standpunt dat reeds met de plaatsing van een stof op de pZZS-lijst van het RIVM is voldaan aan de toepassingsvoorwaarden voor het voorzorgsbeginsel. Hierbij betreft de rechtbank dat de pZZS-lijst, zoals door het RIVM is toegelicht in reactie op vragen van de Stab<sup>[20.]</sup>, dient als hulpmiddel om stoffen die mogelijk ZZS-eigenschappen bezitten, onder de aandacht te brengen. Op deze lijst staan stoffen die door één of meerdere Europese lidstaten zijn aangedragen bij het Europees Chemicaliën Agentschap voor verder onderzoek naar ZZS-eigenschappen. Het RIVM heeft verder toegelicht dat de lijst is opgebouwd uit stoffen die afkomstig zijn van diverse Europese lijsten met zorgstoffen. Het RIVM filtert deze lijsten - bijvoorbeeld door stoffen die al ZZS zijn uit te sluiten - maar beoordeelt de afzonderlijke dossiers niet inhoudelijk. Verder heeft het RIVM verduidelijkt dat het vragen naar stoffeigenschappen behandelt vanuit een toxicologisch inhoudelijke aanpak. Omdat voor pZZS niet duidelijk is of deze wel of geen ZZS zijn, kan volgens het RIVM ook geen betrouwbaar stofklasse-advies worden gegeven. Het RIVM geeft geen advies over hoe het bevoegd gezag moet omgaan met zijn stofadviezen en laat het aan het bevoegd gezag om te bepalen of pZZS volgens een pZZS-stofklasse of volgens een ZZS-stofklasse worden behandeld.<sup>[21.]</sup> Het is naar het oordeel van de rechtbank dan ook aan verweerder om door middel van een risico-evaluatie te onderzoeken welke schadelijke gevolgen kunnen optreden door uitstoot van de betrokken stoffen, of het onwenselijk is dat deze stoffen, gelet op het belang van de bescherming van het milieu en/of de volksgezondheid, worden uitgestoten en welke maatregelen bij onwenselijkheid hiervan getroffen moeten worden. Eerst nadat een dergelijk onderzoek is verricht, kan worden besloten of toepassing moet worden gegeven aan het voorzorgsbeginsel. De rechtbank kent verder gewicht toe aan de bevestiging van verweerder ter zitting dat het mogelijk is dat er stoffen op de lijst met pZZS van het RIVM zijn vermeld op basis van andere criteria dan de criteria genoemd in artikel 57 REACH. Dit betekent dat er stoffen op deze lijst kunnen staan die nooit ZZS zullen worden in de zin van artikel 57 REACH. Ten aanzien van die stoffen kan verweerder dus niet worden gevolgd voor zover hij deze stoffen heeft willen gelijkstellen met ZZS in anticipatie op een definitieve classificatie van deze stoffen als ZZS, omdat deze definitieve classificatie er niet zal komen. Het voorgaande betekent dat verweerder de betrokken stoffen die door het RIVM op de pZZS-lijst zijn geplaatst, ten onrechte reeds om die reden heeft gelijkgesteld met ZZS.

#### 14.10.

De rechtbank volgt verweerder evenmin in zijn standpunt dat TFE-dimeer, Ether A/B, HFP, PFAC, PMVE, VF2 en E1 als ZZS aangemerkt konden worden op grond van de individuele stofklasseadviezen van het RIVM. Met deze stofklasseadviezen heeft het RIVM de betrokken stoffen beoordeeld aan de hand van toxicologische eigenschappen en structuurovereenkomsten en geadviseerd om TFE-dimeer als ZZS te beschouwen en de overige stoffen als pZZS of als van gelijkwaardige zorg als pZZS. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder niet mogen volstaan met een enkele verwijzing naar deze stofklasseadviezen om alle betrokken stoffen op grond van het voorzorgsbeginsel gelijk te stellen met ZZS en als zodanig te reguleren in de ambtshalve wijziging. Verweerder heeft daarmee niet voldaan aan de voor toepassing van het voorzorgsbeginsel vereiste risico-evaluatie. Uit de stofklasseadviezen blijkt dat de betrokken stoffen in meer of mindere mate zorgwekkende eigenschappen hebben, maar het is vervolgens aan verweerder om aan de hand van een risico-evaluatie nader toe te lichten welk mogelijk gevaar die eigenschappen opleveren voor het milieu en/of de volksgezondheid en in te gaan op de ernst, duur en onomkeerbaarheid van de eventuele schadelijke gevolgen. Zoals volgt uit de Mededeling dient verweerder ook te onderzoeken wat de voordelen en lasten van al dan niet handelen zijn, alvorens maatregelen worden getroffen. Daarnaast dient inzichtelijk gemaakt te worden dat de getroffen maatregel - in dit geval het voorschrijven van de minimalisatieverplichting - in verhouding staat tot het gewenste beschermingsniveau. Verweerder heeft dat ten onrechte niet gedaan. De rechtbank laat dan nog buiten beschouwing dat de stofklasseadviezen door eiseres gemotiveerd zijn betwist en dat ook in het deskundigenbericht kritische kanttekeningen worden geplaatst bij de keuze om PMVE, PFAC, VF2, en Ether A/B op basis van structuurovereenkomsten met andere stoffen aan te merken als pZZS.<sup>[22.]</sup>

#### 14.11.

Gelet op het voorgaande komt de rechtbank tot de conclusie dat verweerder het voorzorgsbeginsel onjuist heeft toegepast. Verweerder heeft onvoldoende gemotiveerd waarom pZZS en stoffen van gelijkwaardige zorg als pZZS in dit geval op grond van het voorzorgsbeginsel gelijkgesteld zijn aan ZZS. Dat betekent dat verweerder ten onrechte heeft aangenomen dat voor de betrokken stoffen sprake is van een ontwikkeling van de (kennis over) de kwaliteit van het milieu of dat aanscherping van de vergunningvoorschriften nodig was met het oog op de bescherming van het milieu. De aanscherping van de vergunningvoorschriften met betrekking tot TFE-dimeer, Ether A/B, HFP, PFAC, PMVE, VF2 en E1 kon daarom niet worden gebaseerd op artikel 2.31 van de Wabo. Reeds daarom kon evenmin toepassing worden gegeven aan artikel 2.22, vijfde lid, van de Wabo. Het ambtshalve aanscherpen van vergunningvoorschriften binnen de grenzen zoals bedoeld in die bepaling, komt bij een reeds verleende omgevingsvergunning immers pas aan de orde als voldaan is aan de voorwaarden uit artikel 2.31, eerste lid, van de Wabo. De rechtbank laat dan nog daar dat verweerder eerst in zijn verweerschrift heeft gewezen op artikel 2.22, vijfde lid, van de Wabo en niet nader heeft toegelicht welke voorschriften op grond van deze bepaling gewijzigd zijn. Het betoog slaagt.

### Technieken voor emissiereductie

#### 15.

Eiseres voert aan dat verweerder in de ambtshalve wijziging ten onrechte voorschriften heeft opgenomen die ertoe strekken dat zij de emissie van FRD-903, E1, Polyfluoro-olefinen en H(C)FK's met 99% reduceert. Verweerder heeft deze voorschriften gebaseerd op de veronderstelling dat deze reductie haalbaar is met het totaalconcept beschreven in het McDermott-rapport en het addendum van 18 mei 2021. Eiseres voert aan dat het totaalconcept geen BBT is en dat het McDermott-rapport en het addendum daarom geen grondslag bieden voor de voorschriften tot emissiereductie. Er is geen sprake van een techniek die beschikbaar en aangetoond toepasbaar is in de bedrijfstak van eiseres. Volgens eiseres volgt dit ook uit het McDermott-rapport en het addendum waarin staat dat verschillende onderdelen van het totaalconcept nog nader moet worden onderzocht en getest. Eiseres wijst er verder op dat Tauw en Royal Haskoning DHV onderzoek hebben verricht naar het door McDermott opgestelde totaalconcept en dat zij concluderen dat niet is aangetoond dat het totaalconcept beschikbaar en technisch/economisch haalbaar is en dat er nog laboratoriumonderzoek, praktijkonderzoek en praktijktesten nodig zijn. Eiseres betoogt verder dat het McDermott-rapport en het addendum verschillende gebreken bevatten. Eiseres voert in dit verband aan dat in het McDermott-rapport niet alle emissiestromen van de inrichting van eiseres zijn betrokken. Het gevolg hiervan is dat bij het opstellen van het totaalconcept is gerekend met een kleinere verwerkingscapaciteit dan de capaciteit die in de situatie van eiseres nodig is. Dit gebrek is volgens eiseres in het addendum niet hersteld. Het totaalconcept heeft volgens eiseres daarom niet de capaciteit die nodig is om de voorgeschreven emissiereductie te bewerkstelligen. Verder is volgens eiseres de kostenraming van het totaalconcept onvoldoende nauwkeurig, is het gepresenteerde tijdspad om het totaalconcept in de praktijk te realiseren niet realistisch en zijn cross media-effecten onvoldoende in kaart gebracht. Volgens eiseres is dan ook niet aangetoond dat het totaalconcept in de praktijk zal werken en staat daardoor ook niet vast dat de verlangde 99% emissiereductie kan worden behaald. Eiseres komt tot de conclusie dat McDermott geen onderzoek heeft gedaan naar BBT, maar naar het vaststellen van theoretische mogelijkheden tot beperking van de emissies. McDermott heeft daarbij een innovatief theoretisch concept vastgesteld, dat mogelijk op termijn een bijdrage kan leveren aan emissiereductie. Volgens eiseres is dat echter onvoldoende om het totaalconcept als BBT aan te merken en om op basis daarvan een vergaande emissiereductie voor te schrijven.

#### 16.

Verweerder stelt zich op het standpunt dat het McDermott-rapport de primaire aanleiding is voor de ambtshalve wijziging. Uit het McDermott-rapport volgt dat de emissie vanuit de inrichting van eiseres met 99% kan worden gereduceerd. Verweerder mag op grond van artikel 5.4, tweede lid, van het Besluit omgevingsrecht (Bor) zelf BBT vaststellen en dat is gedaan met het McDermott-rapport. Verweerder erkent dat

het totaalconcept van McDermott nog niet in de praktijk wordt toegepast, maar volgens verweerder geldt dat wel voor de verschillende technieken in de deelprocessen; absorptie, decarboxylatie en plasma-destructie. Dit zijn volgens verweerder technieken die in de chemische sector gebruikt kunnen worden. Deze technieken voldoen volgens verweerder aan de criteria van artikel 1.1, eerste lid, van de Wabo en zijn daarmee BBT. Het totaalconcept betreft slechts het naschakelen van deze individuele, bestaande en in de praktijk beproefde technieken. Het is volgens verweerder gebruikelijk in de chemische sector om verschillende technieken te combineren tot een concept dat op de specifieke situatie van het bedrijf van toepassing is. Verweerder stelt zich op het standpunt dat de technieken technisch en economisch haalbaar zijn en dat het genoemde tijdpad kan worden gehaald. De technieken zijn ook kosteneffectief op de schaalgrootte zoals eiseres die toepast. Volgens verweerder staat vast dat het totaalconcept zal gaan werken en dat daarmee 99% emissiereductie kan worden behaald. Er dient nog slechts onderzoek te worden gedaan naar de manier waarop het totaalconcept in de specifieke situatie van eiseres kan worden gerealiseerd, aldus verweerder.

#### 16.1.

Op grond van artikel 1.1, eerste lid, van de Wabo wordt onder BBT verstaan: voor het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu meest doeltreffende technieken om de emissies en andere nadelige gevolgen voor het milieu, die een inrichting kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk te beperken, die - kosten en baten in aanmerking genomen - economisch en technisch haalbaar in de bedrijfstak waartoe de inrichting behoort, kunnen worden toegepast, en die voor degene die de inrichting drijft, redelijkerwijs in Nederland of daarbuiten te verkrijgen zijn; daarbij wordt onder technieken mede begrepen het ontwerp van de inrichting, de wijze waarop zij wordt gebouwd en onderhouden, alsmede de wijze van bedrijfsvoering en de wijze waarop de inrichting buiten gebruik wordt gesteld.

Op grond van artikel 5.4, eerste lid van het Bor houdt het bevoegd gezag bij de bepaling van de voor een inrichting of met betrekking tot een lozing in aanmerking komende beste beschikbare technieken rekening met BBT-conclusies en bij ministeriële regeling aangewezen informatiedocumenten over beste beschikbare technieken.

Op grond van artikel 5.4, tweede lid van het Bor stelt het bevoegd gezag indien op een activiteit of op 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, de beste beschikbare technieken vast.

#### Het McDermott-rapport en het addendum

#### 16.2.

In het McDermott-rapport staat dat op verzoek van verweerder is onderzocht of eiseres de emissies van fluoro-componenten verdergaand kan reduceren. Uit dit onderzoek is het totaalconcept gekomen. Volgens het McDermott-rapport kan met het totaalconcept de emissie van fluoro-componenten met meer dan 99% worden gereduceerd. Het totaalconcept is gebaseerd op het verzamelen van emissiestromen, absorptie van gasstromen naar een vloeibare fase, het concentreren van fluoro-componenten door middel van decarboxylatie of strippen en uiteindelijk plasma-destructie. De implementatie van het totaalconcept kost ongeveer € 25.000.000,- aan investeringen (inclusief voorafgaande onderzoeken en testen), minder dan € 1.000.000,- per jaar aan operatie en onderhoud en € 1.000.000,- per jaar aan variabele kosten. Het totaalconcept is gebaseerd op de emissiestromen van de fabrieken F22, Monomeren, PTFE, FEP, Viton, alsmede het procesriool, de koelmachines en andere. Het totaalconcept levert vijf stromen op voor behandeling na verzameling: FRD-houdend water, gasstromen met FRD en/of E1, gasstromen met PFIB, HFP, TFE, TFE-dimeer, VF2 en/of PMVE, waterstromen met freonen en vloeibare fluoro-componenten. Voor de uiteindelijke implementatie van de voorgestelde maatregelen zijn nog wel een aantal additionele onderzoeken en testen in het laboratorium nodig. Deze testen in het laboratorium zijn nodig om te komen tot goede ontwerpcriteria voor de benodigde apparatuur om de efficiëntie van de uiteindelijke vernietiging van fluoro-componenten te maximaliseren.

#### 16.3.

In het addendum staat dat het totaalconcept op enkele punten is aangepast. De aanpassingen hebben als doel het vernietigingsrendement te verhogen en geven aan hoe de uitval van de thermische convertor (TC) kan worden opgevangen. In het addendum is toegelicht dat de emissies ten gevolge van de uitval van de TC worden opgevangen door plaatsing van een atmosferische gastank en regeneratieve koolfilters in serie. Als de TC voor langere tijd is uitgevallen, moeten de fabrieken die verantwoordelijk zijn voor de afvalstromen worden gestopt of op circuleren worden gezet. Dit zijn gangbare technieken in de procesindustrie die in de inrichting van eiseres toepassing kunnen vinden. Het rapport gaat in tabel 6.1 uit van een gemiddelde emissiereductie voor fluoro-componenten van 99.2%. Met de in dit addendum aangebrachte wijzigingen, zoals de plaatsing van regeneratieve koolfilters en het terugvoeren van stromen, kan voor alle componenten, maar met name voor E1 en freonen, een hoger rendement worden gehaald. Het gewijzigde ontwerp leidt tot een grotere investering, maar omdat er meer fluorkoolwaterstoffen worden verwijderd en vernietigd, wordt de kosteneffectiviteit beter.

## Tauw

### 16.4.

Op 12 juli 2019 heeft Tauw op verzoek van eiseres een notitie opgesteld getiteld 'Zienswijze ambtshalve aanpassen vergunningvoorschriften Chemours Netherlands B.V. door DCMR.' Volgens Tauw biedt het onderzoek van McDermott onvoldoende basis voor het onderbouwen van emissiegrenswaarden en termijnen voor het invoeren van deze emissiegrenswaarden en voor het vaststellen van BBT. Het staat niet vast of de door McDermott uitgewerkte technieken effectief zullen zijn. De noodzaak voor het inzetten van deze technieken staat daarom evenmin vast. Er is geen industriële ervaring met 5 van de 11 techniekonderdelen. Volgens Tauw zijn er geen industriële lucht- of waterzuiveringen bekend die vergelijkbaar zijn met de door McDermott voorgestelde combinatie en configuratie van technieken. De voorgestelde opzet van de water- en luchtzuivering is niet bewezen effectief en is daarom niet geschikt als basis voor emissiegrenswaarden of het nauwkeurig ramen van kosten. De meest uitdagende stap in de door McDermott voorgestelde aanpak is de zogenaamde decarboxylering. Deze stap is opgenomen om in een latere fase plasma-oxidatie te kunnen toepassen. Deze decarboxylering moet plaatsvinden bij hoge druk en temperatuur (320oC X 120 bar). De ervaring met andere processen die bij sterk verhoogde druk en temperatuur verlopen is dat sprake is van hardnekkige vorming van scaling en zeer reactieve omstandigheden. Een dergelijke druk en temperatuur vragen om vergaande veiligheidsmaatregelen. Het is volgens Tauw goed mogelijk dat een dergelijke processtap in het geheel niet stabiel (of op een veilige manier) kan worden gerealiseerd. De conclusies van het McDermott-rapport zijn volgens Tauw voorbarig en de termijnen voor het realiseren van de nieuwe technieken zijn niet realistisch. De schaalgrootte bij eiseres is zodanig dat naast literatuuronderzoek en laboratoriumtesten ook gedegen pilot en full-scale testen noodzakelijk zijn om de effectiviteit aan te tonen en de techniek te implementeren. Dit vraagt een ontwikkeltraject van in het meest optimistische geval vier tot vijf jaar. Daardoor zijn de emissiegrenswaarden en de gestelde termijnen volgens Tauw onhaalbaar.

### 16.5.

In de notitie van 7 mei 2020, 'Reactie op beantwoording zienswijze en beschikking Chemours 16 december 2019' heeft Tauw een nadere reactie gegeven. Volgens Tauw wordt de door McDermott voorgestelde combinatie van absorptie (gaswassing), decarboxylatie en plasma-destructie niet door literatuur of referenties ondersteund. Het McDermott-rapport gebruikt geen referenties om de toepasbaarheid van decarboxylering te onderbouwen. Voor de toepassing van plasma is in het McDermott-rapport gekeken naar thermische plasma. Dit is een afvalverwerkingstechniek. De relevantie hiervan voor de verwerking van afvalwater en afgassen bij eiseres is volgens Tauw beperkt: hoge omzettingsrendementen zijn in theorie mogelijk, maar in de praktijk op deze schaalgrootte, met afvalwater en afgassen, in de chemische industrie niet aangetoond. Volgens Tauw is alleen de deeltechniek absorptie (basische en oxidatieve gaswassing) beschikbaar en mogelijk. Decarboxylering en plasma-destructie van FRD, E1 en polyfluoro-olefinen is theoretisch mogelijk onder extreme condities maar het ontbreekt aan ervaring op enige schaal. Tauw concludeert dat het totaalconcept een nog onbestaande combinatie is van een gangbare techniek (absorptie/ gaswassing), een theoretische mogelijkheid (decarboxylering van FRD, E1 en polyfluoro-olefinen) en een afvalverwerkingstechniek (thermische plasma) in een nieuwe toepassing. Deze combinatie van technieken moet als volkomen nieuw worden beschouwd omdat industriële ervaring ontbreekt.

## Royal Haskoning DHV

16.6.

Royal Haskoning DHV heeft in het rapport 'Evaluatie van CB&I rapport 22220527 omtrent integrale emissiebeheersing bij Chemours' van 15 juli 2019 op verzoek van eiseres gereageerd op het totaalconcept van McDermott. Royal Haskoning DHV concludeert in het rapport dat de toepasbaarheid van het totaalconcept in de praktijk niet is vastgesteld. Er dient nog veel onderzoek uitgevoerd te worden. Hierdoor mag volgens Royal Haskoning DHV niet verondersteld worden dat het totaalconcept in de praktijk gerealiseerd kan worden. De geclaimde emissiereductie van de fluorhoudende componenten is gebaseerd op grotendeels hypothetische uitgangspunten. De in de praktijk haalbare reductie van emissies dient te worden vastgesteld via een onderzoekstraject. Verder is de door McDermott geclaimde nauwkeurigheid van  $\pm 50\%$  volgens Royal Haskoning DHV niet verdedigbaar op basis van objectieve criteria. Een nauwkeurigheid van  $-50\%$  tot  $+100\%$  is het maximaal haalbare in dit stadium van ontwikkeling. Ook is een aantal aspecten niet of niet aantoonbaar betrokken in de kostenraming. De gepresenteerde raming vormt geen goede basis voor het beoordelen van het kostenniveau dat verbonden is aan het totaalconcept. Hetzelfde geldt voor het voorgestelde tijdpad. Gelet daarop mag niet verondersteld worden dat het gepresenteerde tijdpad in de praktijk gerealiseerd kan worden. Gelet op het voorgaande is Royal Haskoning DHV van mening dat het McDermott-rapport onvoldoende basis biedt voor de ambtshalve wijziging.

### **Deskundigenbericht**

16.7.

In het deskundigenbericht staat dat de ambtshalve wijziging is gebaseerd op de veronderstelling dat de jaarvrachten van de emissies van eiseres met 99% kunnen worden gereduceerd. In de ambtshalve wijziging is niet bepaald dat eiseres het totaalconcept moet toepassen, maar het totaalconcept dient als bewijs dat de beoogde reductie haalbaar is.<sup>[23.]</sup> Het totaalconcept bestaat uit drie deelprocessen (fysische/reactieve) absorptie/oxidatie, decarboxylatie en plasma-destructie.<sup>[24.]</sup> De door McDermott voorgestelde technieken betreffen volgens het deskundigenbericht nageschakelde of tussengeschakelde technieken, die niet van invloed zijn op het bestaande productieproces. In het deskundigenbericht wordt opgemerkt dat uit het McDermott-rapport niet blijkt of, en zo ja, op welke wijze is onderzocht welke BBT-conclusies op eiseres van toepassing zijn. Bij de door McDermott voorgestelde deelprocessen wordt geen duidelijke link gelegd met de BBT-conclusies die op eiseres van toepassing zijn of met andere BBT-conclusies die mogelijk dergelijke technieken voorschrijven. Mede daardoor is het volgens het deskundigenbericht lastig te beoordelen in hoeverre de door McDermott voorgestelde technieken gangbaar zijn. In het bestreden besluit is bovendien niet ingegaan op de vraag of, en zo ja waarom de door McDermott voorgestelde technieken als BBT zijn aan te merken.<sup>[25.]</sup> Het deskundigenbericht merkt op dat de technieken decarboxylatie en plasma-destructie op dit moment nog niet voor polyfluoro-olefinen worden toegepast, zoals bij eiseres het geval zou zijn. Dit betekent dat het totaalconcept meer omvat dan het in een bepaalde volgorde na elkaar schakelen van bestaande, in de praktijk beproefde technieken. Het is om deze redenen volgens het deskundigenbericht de vraag of het door McDermott beschreven totaalconcept als BBT kan worden aangemerkt.<sup>[26.]</sup> Het deskundigenbericht beschrijft vervolgens hoe het totaalconcept zich verhoudt tot van toepassing zijnde en andere mogelijk relevante BBTdocumenten. Volgens het deskundigenbericht is absorptie/oxidatie een geschikte en toepasbare techniek. Decarboxylatie is niet in BBT-documenten beschreven. Plasma-destructie komt aan de orde in de BREF WI. Deze BREF is niet van toepassing op de inrichting van eiseres. Uit deze BREF volgt dat plasma-destructie voor diverse afvalstoffen een bewezen techniek is met een hoge efficiency. Deze techniek wordt voor afvalverbrandingsinstallaties - waarop de BREF WI van toepassing is - niet als BBT aangemerkt, omdat de techniek kostbaar en arbeidsintensief is.<sup>[27.]</sup> In het deskundigenbericht wordt opgemerkt dat het nieuw is dat McDermott de verschillende deelprocessen na elkaar schakelt. Uit de BBT-documenten volgt dat het aangewezen kan zijn om in bepaalde gevallen een combinatie van technieken toe te passen. In de chemische industrie is het common practice dat verschillende technieken worden gecombineerd en bij alle chemische fabrieken zal de situatie uniek zijn. Het deskundigenbericht concludeert dat de door McDermott genoemde deelprocessen absorptie en oxidatie op zich gangbare technieken zijn, maar dat dit niet geldt voor decarboxylatie en plasma-destructie.<sup>[28.]</sup>

### **Het oordeel van de rechtbank**

16.8.

Uit artikel 1.1, eerste lid, van de Wabo volgt dat het bij BBT moet gaan om technieken die haalbaar zijn in de

bedrijfstak van eiseres, die door eiseres kunnen worden toegepast en die redelijkerwijs te verkrijgen zijn. Uit de rechtspraak van de Afdeling<sup>[29.]</sup> volgt dat het moet gaan om technieken die tot op zekere hoogte beproefd zijn.

16.9.

De rechtbank is van oordeel dat het totaalconcept niet aan deze maatstaf voldoet. De rechtbank overweegt daartoe dat tussen partijen niet in geschil is dat het totaalconcept nergens in de praktijk wordt toegepast. Dit betekent dat het een geheel onbeproefd concept is. De rechtbank volgt verweerder ook niet in het standpunt dat de verschillende deelprocessen waaruit het totaalconcept is opgesteld (absorptie/oxidatie, decarboxylatie en plasma-destructie) bestaande, in de praktijk beproefde technieken zijn. Volgens Tauw is alleen de techniek absorptie/oxidatie een beschikbare en mogelijke techniek, maar geldt dit niet voor de technieken decarboxylatie en plasma-destructie. Tauw wijst er daarbij op dat het McDermott-rapport geen referenties bevat om de toepasbaarheid van de techniek decarboxylatie te onderbouwen. In tabel 7.1 van het McDermott-rapport staat bovendien dat met de techniek decarboxylatie voor FRD en polyfluoro-olefine geen industriële ervaring bestaat en dat hiervoor nader onderzoek en laboratoriumtesten noodzakelijk zijn. Tauw heeft er verder op gewezen dat de techniek plasma-destructie wordt toegepast in de afvalverwerking, maar niet in de chemische sector. De rechtbank overweegt dat het deskundigenbericht deze conclusies van Tauw onderschrijft. In het deskundigenbericht wordt immers geconcludeerd dat de technieken decarboxylatie en plasma-destructie op dit moment nog niet worden toegepast voor polyfluoro-olefinen en dat dit geen gangbare technieken zijn.<sup>[30.]</sup> Volgens het deskundigenbericht bestaat er nog geen ervaring met decarboxylatie van polyfluoro-olefinen en wordt plasma-destructie niet toegepast in de chemische sector, maar in de afvalverwerking waar het volgens BREF WI bovendien niet als BBT is aangemerkt voor afvalverbrandingsinstallaties.<sup>[31.]</sup> In het deskundigenbericht wordt daarom geconcludeerd dat het totaalconcept meer omvat dan het in een bepaalde volgorde schakelen van bestaande, in de praktijk beproefde technieken.<sup>[32.]</sup> De rechtbank komt op basis hiervan tot de conclusie dat verweerder zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de verschillende deelprocessen als BBT kunnen worden aangemerkt en dat het totaalconcept daarmee slechts het naschakelen van bestaande en in de praktijk beproefde technieken betreft.

16.10.

De rechtbank volgt verweerder ook niet in het standpunt dat voldoende zekerheid bestaat dat het totaalconcept in de situatie van eiseres zal gaan werken en voor de vereiste emissiereductie zal zorgen. Het deskundigenbericht concludeert hierover dat de emissiereductie van 99% voor alle polyfluoro-olefinen en H(C)FK's met het totaalconcept niet haalbaar wordt geacht. <sup>[33.]</sup> Volgens het deskundigenbericht biedt het totaalconcept alleen voor de verdunde stromen met polyfluoro-olefinen uit de fluoroelastomeren-, de FEP- en de PTFE-fabriek een oplossing en is het in principe mogelijk om deze emissies met 99% te reduceren.<sup>[34.]</sup> De rechtbank overweegt hierover dat eiseres er terecht op wijst dat uit het deskundigenrapport volgt dat nader onderzoek moet worden gedaan naar verschillende aspecten van het totaalconcept. Eiseres wijst bijvoorbeeld op een massa- en energiebalans, ontwerpgegevens van de wassers (absorptiestap in het eerste deelproces), absorptierendement polyfluoro-olefinen en de precieze afstemming tussen de deeltechnieken (bijvoorbeeld tussen oxidatie en decarboxylatie). Eiseres stelt bovendien terecht dat in het McDermott-rapport is uitgegaan van een te laag verwerkingsrendement van het totaalconcept. Tussen partijen is immers niet in geschil dat uit tabel 9.1 van het McDermott-rapport volgt dat een aantal emissiestromen die moeten worden gereduceerd niet zijn meegenomen bij het opstellen van het totaalconcept. In het addendum staat weliswaar dat het totaalconcept een veel grotere verwerkingscapaciteit van 195 ton per jaar moet hebben, maar zoals ter zitting door de vertegenwoordiger van McDermott is erkend volgt uit het addendum niet dat is berekend of een dergelijke verwerkingscapaciteit haalbaar is met het totaalconcept. De rechtbank is van oordeel dat reeds hierom niet met voldoende zekerheid kan worden geconcludeerd dat het totaalconcept voor eiseres in de praktijk uitvoerbaar is en dat daarmee de voorgeschreven emissiereductie kan worden behaald.

16.11.

De rechtbank komt tot de conclusie dat het totaalconcept van McDermott geen techniek is die tot op zekere hoogte beproefd is. Verweerder heeft daarom ten onrechte het totaalconcept met toepassing van artikel 5.4, tweede lid, van het Bor aangewezen als BBT. Het totaalconcept moet naar het oordeel van de rechtbank in dit stadium worden gezien als een theoretisch concept, waarvan nog onvoldoende vast staat dat dit in de praktijk zal werken. De verschillende deskundigen zijn het erover eens dat het een innovatief concept is en dat dit in de toekomst een bijdrage kan leveren aan het reduceren van de emissies vanuit de inrichting van eiseres. Er moet echter nog substantieel onderzoek worden gedaan om de werking van het totaalconcept in de praktijk te

bevestigen. Eiseres heeft in dit verband toegelicht dat zij voornemens is om de werking van het totaalconcept in de praktijk te blijven onderzoeken. Daartoe heeft zij McDermott opdracht gegeven om de haalbaarheid van het totaalconcept in de praktijk te onderzoeken voor één afgasstroom van één fabriek. Eiseres heeft in deze procedure de conceptovereenkomst die is gesloten met McDermott voor dit onderzoek overgelegd. In appendix 1 van deze conceptovereenkomst schrijft McDermott dat het totaalconcept geen BBT, maar een 'best beschikbaar concept' is. Het totaalconcept is gebaseerd op literatuuronderzoek en interpretatie van emissiegegevens van eiseres. Op te bepalen of het totaalconcept haalbaar is in de praktijk, en in het bijzonder in de inrichting van eiseres, wil McDermott een haalbaarheidsonderzoek uitvoeren, zo blijkt uit de appendix. De rechtbank leest hierin dat ook McDermott van mening is dat het totaalconcept geen BBT betreft.

16.12.

Voor zover verweerder zich op het standpunt stelt dat ook als het totaalconcept geen BBT is, hij in dit geval bevoegd is om op grond van artikel 2.14, eerste lid, onder c, van de Wabo verdergaande technieken dan BBT voor te schrijven, volgt de rechtbank dit niet. De rechtbank stelt hierbij voorop dat het in dit geval gaat om een ambtshalve wijziging van een omgevingsvergunning, zodat beoordeeld moet worden of voldaan wordt aan artikel 2.31 van de Wabo. Daarbij geldt bovendien dat alleen bij bijzondere (lokale of bovenlokale) milieuomstandigheden in het belang van het bereiken van een hoog niveau van bescherming ook emissiegrenswaarden kunnen worden voorgeschreven, die zijn gebaseerd op technieken die verder gaan dan BBT. Verweerder heeft echter niet gemotiveerd waarom in dit geval van dergelijke bijzondere milieuomstandigheden sprake is. De rechtbank overweegt daarbij dat het ook bij het voorschrijven van verdergaande technieken dan BBT moet gaan om technieken waarbij met voldoende zekerheid vaststaat dat deze in de praktijk zullen werken en uitvoerbaar zijn. Daarvan is in dit geval niet gebleken.

## **Voorschriften hoofdstuk 1 ambtshalve wijziging - classificatie en emissiegrenswaarden**

### **Voorschriften 1.1.2 en 1.1.3**

17.

Eiseres betoogt dat de maatwerkvoorschriften 1.1.2 en 1.1.3 niet in stand kunnen blijven. Volgens eiseres biedt artikel 2.4, achtste lid, van het Activiteitenbesluit geen grondslag voor deze maatwerkvoorschriften voor zover deze zien op stoffen die geen ZZS zijn. Eiseres stelt verder dat in deze voorschriften ten onrechte is opgenomen dat deze gelden tot 1 januari 2024 en 1 januari 2025. Eiseres voert in dit verband aan dat zij na afloop van deze data moet voldoen aan de emissiegrenswaarden in artikel 2.5 van het Activiteitenbesluit, terwijl dit alleen in theorie haalbaar is door toepassing van het totaalconcept.

17.1.

De rechtbank overweegt dat eiseres terecht betoogt dat artikel 2.4, achtste lid, van het Activiteitenbesluit geen grondslag biedt voor de maatwerkvoorschriften voor zover die gelden voor stoffen die geen ZZS zijn. De rechtbank verwijst hiervoor naar overweging 4.8. De rechtbank overweegt verder dat eiseres ook terecht betoogt dat verweerder zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat eiseres het totaalconcept kan toepassen om na 1 januari 2024 en 1 januari 2025 te voldoen aan de emissiegrenswaarden uit het Activiteitenbesluit. De rechtbank verwijst hiertoe naar overwegingen 16.8 tot en met 16.12 waarin is overwogen dat het totaalconcept geen BBT betreft en dat onvoldoende vast staat dat dit in de praktijk zal werken. De rechtbank zal de voorschriften 1.1.2 en 1.1.3 daarom vernietigen voor zover deze zien op stoffen die geen ZZS zijn en voor zover hierin is opgenomen dat deze gelden tot 1 januari 2024 en 1 januari 2025.

### **Voorschriften 1.2.1, 1.2.2, 1.2.2a, 1.2.3a, 1.2.3b, 1.2.4, 1.2.4a, 1.2.5, 1.2.5a en 1.2.6**

18.

Eiseres betoogt dat de voorschriften 1.2.1, 1.2.2, 1.2.2a, 1.2.3a, 1.2.3b, 1.2.4, 1.2.4a, 1.2.5, 1.2.5a en 1.2.6 van de ambtshalve wijziging, die zien op emissies uit puntbronnen, niet in stand kunnen blijven. Eiseres voert aan dat een grondslag voor deze voorschriften ontbreekt. Eiseres voert verder aan dat de voorschriften zijn gebaseerd op de veronderstelling dat de emissies van FRD, E1, Polyfluoro-olefinen en H(C)FK's met 99% kunnen worden gereduceerd door toepassing van het totaalconcept uit het McDermott-rapport, terwijl dit geen BBT betreft en niet vast staat dat dit in de praktijk zal werken.

18.1.

De rechtbank heeft in overwegingen 4.1 tot en met 4.9 van deze uitspraak geoordeeld dat verweerder de bestreden voorschriften niet aan de ambtshalve wijziging heeft mogen verbinden omdat niet voldaan wordt aan de voorwaarden van artikel 2.31 van de Wabo. In die overwegingen is ook toegelicht waarom verweerder de bestreden maatwerkvoorschriften uit deze paragrafen niet mocht stellen. De rechtbank heeft verder in overwegingen 16.8 tot en met 16.12 van deze uitspraak geoordeeld dat het totaalconcept geen BBT betreft en dat onvoldoende vast staat dat dit in de praktijk zal werken. De (maatwerk)voorschriften 1.2.1, 1.2.2, 1.2.2a, 1.2.3a, 1.2.3b, 1.2.4, 1.2.4a, 1.2.5, 1.2.5a en 1.2.6 komen reeds hierom voor vernietiging in aanmerking. De overige gronden van eiseres tegen deze voorschriften behoeven geen bespreking meer.

18.2.

Dat er in het deskundigenbericht van wordt uitgegaan dat eiseres door toepassing van de emissiereducerende maatregelen uit de Sequoia-beschikking kan voldoen aan de voorschriften uit de ambtshalve wijziging voor FRD-903 en E1<sup>[35.]</sup>, brengt de rechtbank niet tot een ander oordeel. Vast staat dat de voorschriften uit de Sequoia-beschikking alleen zien op de emissies uit emissiepunt TL100 gedurende reguliere bedrijfsomstandigheden in de inrichting van eiseres, terwijl de voorschriften uit de ambtshalve wijziging ook betrekking hebben op de emissie van FRD-903 en E1 uit de overige emissiepunten van de PTFE- en FEP-fabriek en op de emissie bij bijzondere bedrijfsomstandigheden. Eiseres heeft onbetwist gesteld dat zij met de emissiereducerende maatregelen uit de Sequoia-beschikking hieraan niet kan voldoen, zodat voor het voldoen aan de voorschriften uit de ambtshalve wijziging alsnog het totaalconcept benodigd zou zijn.

## **Voorschriften hoofdstuk 2 ambtshalve wijziging - diffuse emissies van VOS naar de lucht**

### **Voorschriften 2.1.10 t/m 2.1.12**

19.

In de voorschriften 2.1.10 tot en met 2.1.12 heeft verweerder technische eisen gesteld aan nader omschreven pompen, compressoren en afsluiters die in de inrichting van eiseres worden gebruikt.

20.

Eiseres voert over de voorschriften 2.1.10 tot en met 2.1.12 aan dat voor minstens 4.800 pompen, compressoren en afsluiters technieken worden voorgeschreven, terwijl nut en noodzaak daarvan - in het belang van het milieu - niet zijn gebleken. Volgens eiseres wordt in de huidige situatie door de combinatie van technieken en maatregelen reeds voldaan aan BBT, waardoor een zeer hoog beschermingsniveau wordt bereikt en diffuse emissies van VOS zoveel mogelijk worden beperkt. Dit blijkt ook uit de resultaten van de metingen die zijn verricht naar diffuse VOS-emissies. Verweerder heeft niet gemotiveerd waarom het door eiseres behaalde beschermingsniveau onvoldoende is. Verweerder is afgeweken van BBT-conclusie 19 van de BREF CWW, terwijl dit een specifieke BBTconclusie is voor diffuse VOS-emissies. Eiseres voert ook aan dat verweerder in strijd met artikel 5.6, eerste lid, van het Bor specifieke technieken heeft voorgeschreven die eiseres moet gaan toepassen.

21.

Verweerder stelt zich op het standpunt dat de voorgeschreven voorzieningen bij pompen, compressoren en afsluiters gangbaar zijn in de Nederlandse chemische industrie en dat deze voorschriften vaker in vergunningen worden opgenomen en dat het hierbij gaat om concrete maatregelen die relatief eenvoudig geïmplementeerd kunnen worden. Het gaat volgens verweerder niet om het voorschrijven van bepaalde technieken of technologieën in de zin van artikel 5.6, eerste lid, van het Bor. Vanwege de aanwezigheid van emissie van ZZS geldt een minimalisatieverplichting en gaat verweerder verder dan de BBT, zoals opgenomen in de BREF CWW.

21.1.

In het deskundigenbericht staat dat voor diffuse VOS-emissies de toepassing van een combinatie van de benoemde technieken in BBT-conclusie 19 van de BREF CWW als BBT te beschouwen is. De selectie van zeer betrouwbare apparatuur als genoemd in BBTconclusie 19-c is daarbij één van de technieken. Als voor die techniek wordt gekozen dan volgt uit de beschrijving in punt 6.2 van de BREF CWW dat zeer betrouwbare



apparatuur onder andere omvat: kleppen met dubbele afdichtingen, magnetisch aangedreven pompen en compressoren en pompen en compressoren uitgerust met mechanische afdichtingen in plaats van pakkingen.<sup>[36.]</sup> Volgens het deskundigenbericht gaat voorschrift 2.1.10 verder dan de beschreven techniek in BBT-conclusie 19, aangezien hierin is opgenomen dat een dubbel mechanical seal met spervloeistof wordt toegepast.<sup>[37.]</sup> Volgens het deskundigenbericht geldt dit ook voor afsluiters. In de BBT-conclusie wordt gesproken over afsluiters met dubbele afdichtingen, terwijl in de voorschriften 2.1.11 en 2.1.12 specifiek afsluiters van het type balgafsluiter met een pakkingbus worden benoemd.<sup>[38.]</sup> In het deskundigenbericht wordt daarom geconcludeerd dat de maatregelen uit de voorschriften 2.1.10 tot en met 2.1.12 verder gaan dan BBT-conclusie 19 behorende bij de BREF CWW.<sup>[39.]</sup>

21.2.

De rechtbank ziet geen reden tot twijfel aan het deskundigenbericht op dit punt en neemt daarom aan dat de voorschriften 2.1.10 tot en met 2.1.12 verder gaan dan BBT. Dit heeft verweerder ook erkend. De rechtbank overweegt dat eiseres terecht betoogt dat verweerder onvoldoende heeft gemotiveerd waarom in dit geval aanleiding bestond om eiseres maatregelen voor te schrijven die verder gaan dan BBT. De door verweerder genoemde aanwezigheid van ZZS en daarmee gelijkgestelde stoffen in de diffuse emissies van VOS in de inrichting van eiseres acht de rechtbank onvoldoende motivering. In overwegingen 14.1 tot en met 14.11 van deze uitspraak, heeft de rechtbank geoordeeld dat verweerder onvoldoende heeft gemotiveerd dat de stoffen TFE-dimeer, Ether A/B, HFP, PFAC, PMVE, VF2 en E1 als ZZS moeten worden behandeld. Voor zover verweerder de voorschriften wil handhaven in verband met de stoffen waarvan de ZZS-status vast staat (FRD-903, TFE en PFIB), overweegt de rechtbank dat verweerder ook voor die stoffen nader moet motiveren waarom het nodig is maatregelen voor te schrijven die verder gaan dan BBT. Het standpunt van verweerder dat de gebruikte voorschriften gangbaar zijn in de Nederlandse chemische industrie leidt niet tot ander oordeel, nu in het deskundigenbericht staat dat de voorschriften weliswaar overeenkomen met die uit de Landelijke Redactie Standaardteksten Omgevingsvergunning maar dat die betrekking hebben op tanks met een groter volume dan waar het bij eiseres om gaat.<sup>[40.]</sup> De rechtbank zal daarom de voorschriften 2.1.10 tot en met 2.1.12 van de ambtshalve wijziging vernietigen.

## **Voorschriften hoofdstuk 3 ambtshalve wijziging - monitoring, registratie en rapportage**

### **Voorschrift 3.1.1**

22.

Eiseres voert over voorschrift 3.1.1 aan dat op basis van dit voorschrift de emissies uit puntbronnen van FRD-903 en E1 tot 1 januari 2021 twee keer per jaar gemeten moeten worden en vanaf 1 januari 2021 maandelijks. Eiseres betoogt onder verwijzing naar de notitie van SGS van 4 mei 2020, waarin een reactie wordt gegeven op 'maatwerkvoorschriften met betrekking tot de emissies naar lucht', dat er geen aanleiding is om de betreffende puntbronnen twee keer per jaar te meten, zowel voor als na de realisatie van het Sequoia-project. Het standpunt van verweerder dat sprake is van ZZS en dat daarom deze vergaande meetfrequentie kan worden voorgeschreven kan volgens eiseres niet worden gevolgd. Er wordt immers geen rekening gehouden met de grootte van de emissies, de daarmee gemoeide kosten van het meten en het ontbreken van enige noodzaak om af te wijken van de systematiek in het Activiteitenbesluit. Het meten op zichzelf dient geen doel te zijn; dat draagt ook niet bij aan de emissiereductie van stoffen. Waar het om gaat, is dat deugdelijk inzicht wordt verkregen in de emissies en daarvoor is het niet nodig om af te wijken van de systematiek uit het Activiteitenbesluit, zoals ook volgt uit de notitie van SGS. Bovendien leidt dit tot buitensporig hoge kosten (circa 156.000 euro tot aan realisatie van het Sequoia-project en daarna 400.000 euro). Daarom kan dit voorschrift niet in stand blijven, aldus eiseres.

23.

Verweerder stelt zich op het standpunt dat een strenger monitoringsregime noodzakelijk is omdat er nog onvoldoende zicht is op het emissiepatroon van FRD-903 en E1. Daarnaast is FRD-903 een ZZS en is E1 persistent. Bij E1 is de voornaamste aanleiding voor de striktere monitoring de onzekerheid over de emissiepatronen. Zodra er zekerheid is dat het emissiepatroon stabiel is en er geen grote variaties in concentraties meer optreden, kan de monitoring worden teruggeschroefd. Verder is van belang dat de

meetsfrequentie kan worden verlaagd, indien de emissieniveaus aantoonbaar stabiel zijn. Over de kosten van de monitoring stelt verweerder dat het de keuze van eiseres is om FRD-903 en E1 uit te stoten. De emissie van dergelijke stoffen brengt nu eenmaal bepaalde verplichtingen met zich. Gelet op de kenmerken van de stoffen waarop dit voorschrift ziet, vindt verweerder het argument van de kosten niet overtuigend. Goede monitoring is namelijk noodzakelijk om zicht te blijven houden op de emissies en eventueel tijdig in te kunnen grijpen als bijvoorbeeld onbedoeld of onverwacht sprake is van grotere emissies. Eventueel kan eiseres de kosten lager houden door zelf metingen uit te voeren. Eiseres heeft een eigen laboratorium met eigen meettechnici, aldus verweerder.

23.1.

Op grond van artikel 2.8, derde lid, van het Activiteitenbesluit worden, indien op grond van artikel 2.5 en artikel 2.6 emissiegrenswaarden gelden de emissies gecontroleerd op basis van een controleregime als bedoeld in tabel 2.8.

Tabel 2.8

storingsfactor F	Controleregime	Mogelijke controlevormen
$F < 3$	0	ERP's cat. B
$3 < F < 30$	1	Meting eenmalig + ERP's cat. B
$30 < F < 300$	2	Meting 1 x per 3 jaar + ERP's cat. B
$300 < F < 3.000$	3	Meting 1 x per jaar + ERP's cat. B
		Bij sterke fluctuaties: controleregime 4
$F > 3.000$	4	Continue meting of ERP's cat. A of Meting 2 x per jaar + ERP's cat. B

Op grond van artikel 2.8, vierde lid, van het Activiteitenbesluit wordt de controle van emissies gebaseerd op de grootte van de storingsfactor, bedoeld in tabel 2.8. Het bevoegd gezag kan, indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet, bij maatwerkvoorschrift van de in tabel 2.8 opgenomen controlevormen afwijken.

23.2.

In het deskundigenbericht staat dat de Stab het emissiemeetprotocol heeft opgevraagd bij eiseres voor de emissies van E1 en FRD-903. Hierin is opgenomen dat voor vrijwel alle emissiepunten een storingsfactor 1 geldt, met enkele uitzonderingen bij de emissiepunten TL12 (storingsfactor ten hoogste 197) en TL20 (storingsfactor ten hoogste 28). Dit zou leiden tot een controleregime 2 bij TL12, een controleregime 1 bij TL20 en controleregime 0 bij de overige emissiepunten.<sup>[41.]</sup> In het deskundigenbericht wordt geconcludeerd dat dit betekent dat het door verweerder opgelegde controleregime flink zwaarder is dan op basis van de storingsfactor verwacht mag worden. Het maandelijks meten van de emissies uit puntbronnen vanaf 2021 gaat zelfs nog verder dan het strengste meetregime.<sup>[42.]</sup>

23.3.

De rechtbank overweegt dat verweerder ter zitting heeft erkend dat het in voorschrift 3.1.1 voorgeschreven controleregime strenger is dan het zwaarste controleregime uit artikel 2.8, derde lid, van het Activiteitenbesluit. Verweerder betoogt dat hij op grond van het vierde lid is afgeweken van het in tabel 2.8 opgenomen controleregime. Verweerder legt hieraan ten grondslag dat sprake is van ZZS. Die enkele omstandigheid is naar het oordeel van de rechtbank echter onvoldoende om zonder nadere motivering een dusdanig streng controleregime voor te schrijven. De rechtbank overweegt hiertoe allereerst dat E1 geen ZZS is en dat verweerder onvoldoende heeft gemotiveerd waarom E1 kan worden gelijkgesteld met een ZZS (zie overwegingen 14.1 tot en met 14.11 van deze uitspraak). De rechtbank overweegt verder dat het controleregime uit artikel 2.8 van het Activiteitenbesluit ook van toepassing is op de uitstoot van ZZS, zodat de enkele omstandigheid dat FRD-903 een ZZS is naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende aanleiding

biedt om een strenger controleregime voor te schrijven. Verweerder heeft bovendien niet gemotiveerd waarom het noodzakelijk is om verdergaande controles voor te schrijven dan het zwaarste controleregime uit artikel 2.8 van het Activiteitenbesluit. Dat verweerder aanvullend een voorschrift heeft opgenomen waarin is bepaald dat indien de emissies aantoonbaar stabiel zijn, de meetfrequentie mogelijk kan worden verlaagd naar tweemaal per jaar, maakt het voorgaande niet anders. Nog daargelaten dat deze meetfrequentie nog steeds overeenkomt met het zwaarste controleregime zonder dat daarvoor een overtuigende reden is gegeven, heeft verweerder ook niet gemotiveerd wat wordt verstaan onder de term 'aantoonbaar stabiel'. De rechtbank zal gelet hierop voorschrift 3.1.1 van de ambtshalve wijziging vernietigen.

### **Voorschriften 3.1.3 en 3.1.3a**

24.

Eiseres voert over de voorschriften 3.1.3 en 3.1.3a aan dat daarin ten onrechte meetverplichtingen bij toekomstige emissiepunten zijn opgelegd. Verder voert eiseres aan dat ten onrechte maandelijkse metingen zijn voorgeschreven. Volgens eiseres heeft verweerder niet onderkend dat maandelijks meten iets anders is dan maandelijks monitoren. Eiseres monitort haar emissies maandelijks en voldoet daarmee aan BBT. Over voorschrift 3.1.3a voert eiseres verder aan dat het meten van de emissies tijdens bijzondere bedrijfsomstandigheden niet mogelijk is.

25.

Verweerder stelt zich op het standpunt dat de BBT-conclusie 2 van de BREF LVOC zich niet verzet tegen een maandelijkse meetverplichting. Bovendien is sprake van andere stoffen dan de stoffen genoemd in deze BBT-conclusie. Aanvullend stelt verweerder dat bij stabiele emissieniveaus de meetfrequentie verlaagd kan worden.

25.1.

In het deskundigenbericht staat dat eiseres overeenkomstig BBT-conclusie 2 maandelijks monitort en jaarlijks meet. Volgens het deskundigenbericht kan er een groot verschil bestaan tussen meten en monitoren. Bij een meting moet per stof worden bepaald in welke concentratie deze in de emissiestroom aanwezig is. Bij monitoring is sprake van een duidelijke indicatie van de emissiestroom waaruit blijkt dat de emissie zoals gebruikelijk verloopt of juist afwijkt van de reguliere emissie. Hiervoor is het niet noodzakelijk om elke component afzonderlijk te meten. In het deskundigenbericht wordt geconcludeerd dat verweerder is afgeweken van BBT-conclusie 2 van de BREF LVOC.<sup>[43.]</sup> In het deskundigenbericht staat verder dat de stoffen waarop de voorschriften zien alle vallen binnen de categorie VOS. Volgens het deskundigenbericht heeft verweerder niet toegelicht waarom stoffen hier niet onder zouden vallen en om welke stoffen dit dan gaat. Het deskundigenbericht ziet hierin geen aanleiding om een strenger regime op te leggen dan in de BBT-conclusie is vastgelegd.<sup>[44.]</sup>

25.2.

De rechtbank overweegt dat in BBT-conclusie 2 van de BREF LVOC is opgenomen dat gemonitord dient te worden. Verweerder heeft in de bestreden voorschriften een maandelijkse meetverplichting opgenomen en is hiermee afgeweken van de BBT-conclusie. Verweerder heeft echter niet gemotiveerd waarom maandelijkse metingen in dit geval noodzakelijk worden geacht. Het standpunt van verweerder dat het in de voorschriften gaat om andere stoffen dan de stoffen genoemd in deze BBT-conclusie, volgt de rechtbank niet gelet op wat hierover staat in het deskundigenbericht. De rechtbank zal gelet hierop voorschrift 3.1.3 en 3.1.3a van de ambtshalve wijziging vernietigen.

[...]

### **Voorschriften hoofdstuk 4 ambtshalve wijziging - afvalstoffen**

[...]

### **De herstelde Sequoia-beschikking**

## Grondslag van het besluit en stoffenclassificatie

### 35.

Eiseres betoogt dat verweerder in de herstelde Sequoia-beschikking geen maatwerkvoorschriften mocht stellen op basis van afdeling 2.3 van het Activiteitenbesluit. Volgens eiseres geldt BBT-conclusie 11 van de BREF polymeren voor de emissies van VOS naar de lucht uit de FEP- en PTFE-fabriek. Dat betekent dat op grond van artikel 2.3a, tweede lid, van het Activiteitenbesluit, afdeling 2.3 van het Activiteitenbesluit niet van toepassing is op deze emissies, aldus eiseres.

#### 35.1.

De rechtbank stelt vast dat eiseres dit betoog ook heeft gevoerd in haar beroep tegen de ambtshalve wijziging. In overweging 10.4. heeft de rechtbank dit betoog verworpen en geoordeeld dat afdeling 2.3 van het Activiteitenbesluit van toepassing is op de emissies van VOS vanuit de FEP-fabriek en de PTFE-fabriek. Kortheidshalve volstaat de rechtbank met verwijzing naar die overweging.

### 36.

Eiseres betoogt verder dat verweerder in hoofdstuk 1 van de herstelde Sequoia-beschikking ten onrechte met toepassing van artikel 2.4, achtste lid, van het Activiteitenbesluit maatwerkvoorschriften heeft opgenomen voor de emissies van de stoffen E1, PPVE, 6:2 FTS, HFP, PFPeA en PFBA. Volgens eiseres zijn deze stoffen geen ZZS en kan dit artikel daarom niet worden toegepast. Verweerder heeft deze stoffen ten onrechte gelijkgesteld met ZZS, aldus eiseres.

#### 36.1.

Niet in geschil is dat de stoffen E1, PPVE, 6:2 FTS, HFP, PFPeA en PFBA geen ZZS zijn in de zin van artikel 2.3b, eerste lid, van het Activiteitenbesluit. Dit betekent dat verweerder voor deze stoffen geen maatwerkvoorschriften heeft kunnen stellen op grond van artikel 2.4, achtste lid, van het Activiteitenbesluit. De rechtbank overweegt dat de door verweerder gemaakte gelijkstelling van deze stoffen met ZZS geen stand houdt. De rechtbank verwijst voor de motivering van dit oordeel naar overwegingen 14.1 tot en met 14.11 van deze uitspraak.

Voor zover verweerder zich in het verweerschrift op het subsidiaire standpunt heeft gesteld dat de desbetreffende maatwerkvoorschriften moeten worden aangemerkt als vergunningvoorschriften die met toepassing van artikel 2.22, vijfde lid, van de Wabo aan het bestreden besluit verbonden zijn, volgt de rechtbank verweerder hierin niet. Indien verweerder met toepassing van deze bepaling vergunningvoorschriften wil opnemen die verder strekken dan de rechtstreeks geldende verplichtingen uit het Activiteitenbesluit, dan dient verweerder de noodzaak hiertoe te motiveren. Dat heeft verweerder onvoldoende gedaan, nu hij niet gevolgd kan worden in zijn standpunt dat pZZS en stoffen van gelijkwaardige zorg als pZZS zonder meer moeten worden gelijkgesteld met ZZS en als zodanig moeten worden gereguleerd.

#### 36.2.

Dit betekent dat de maatwerkvoorschriften 1.1.1h, 1.1.2h, 1.1.3h, voor zover deze betrekking hebben op de stoffen E1, PPVE, 6:2 FTS, HFP, PFPeA en PFBA, en maatwerkvoorschrift 1.1.4h van het herstelbesluit zullen worden vernietigd.

[...]

## De Fluorinatiebeschikking

### Vernietiging voorschriften Fluorinatie-beschikking

48.

De rechtbank overweegt dat een aantal voorschriften van de ambtshalve wijziging en de herstelde Sequoia-beschikking zijn vervangen door voorschriften in de Fluorinatiebeschikking. Eiseres heeft geen afzonderlijke beroepsgronden tegen deze beschikking ingediend. Eiseres betoogt wel terecht dat vernietiging van de voorschriften van de ambtshalve wijziging en de herstelde Sequoia-beschikking doorwerkt in de voorschriften van de Fluorinatiebeschikking.

[...]

#### Conclusie

49.

De beroepen zijn gegrond. De bestreden besluiten berusten niet op een draagkrachtige motivering en zullen daarom gedeeltelijk worden vernietigd. De rechtbank zal zelf in de zaak voorzien op de wijze zoals vermeld in het dictum van deze uitspraak.

[...]

52.

Eiseres heeft verder verzocht om vergoeding van de kosten voor de ingeschakelde deskundigen ter hoogte van in totaal € 245.370,55 in het beroep met zaaknummer SGR 20/842. Ter onderbouwing van haar verzoek heeft eiseres urenoverzichten en facturen ingebracht. Verweerder heeft zich gemotiveerd tegen toekenning van een (volledige) vergoeding voor deze kosten verzet.

[...]

52.8.

De toe te kennen vergoeding voor het inschakelen van de deskundigen in de procedure met nummer SGR 20/842 bedraagt daarmee in totaal € 57.398,91. Eiseres heeft gevraagd om een vergoeding van de kosten inclusief BTW, maar daar ziet de rechtbank geen aanleiding toe. Artikel 15 van het Besluit tarieven in strafzaken 2003 brengt mee dat voor vergoeding in aanmerking komende kosten behoren te worden verhoogd met omzetbelasting naar het op grond van de bepalingen van de Wet op de omzetbelasting 1968 toepasselijke tarief. Gelet op de strekking van deze bepaling geldt dat alleen als de aan een belanghebbende in rekening gebrachte omzetbelasting op hem drukt en dus niet als hij die belasting als voorbelasting in aftrek kan brengen. De rechtbank gaat ervan uit dat eiseres, een besloten vennootschap, de BTW als voorbelasting in aftrek kan brengen. Dat betekent dat het totaalbedrag van € 57.398,91,- niet wordt verhoogd met BTW.

53.

Eiseres heeft daarnaast in het beroep met zaaknummer SGR 20/5500 verzocht om vergoeding van de kosten voor de ingeschakelde deskundigen ter hoogte van in totaal € 5.021,-. Ter onderbouwing van haar verzoek heeft eiseres urenoverzichten ingebracht.

[...]

53.3.

Eiseres heeft gevraagd om een vergoeding van de kosten inclusief BTW, maar daar ziet de rechtbank onder verwijzing naar rechtsoverweging 52.8 geen aanleiding toe. Dat betekent dat het totaalbedrag van € 3.089,- niet wordt verhoogd met BTW.

54.

De conclusie van het voorgaande is dat eiseres recht heeft op een vergoeding voor de kosten die zij heeft gemaakt in verband met de door haar ingeschakelde deskundigen. Deze vergoeding stelt de rechtbank vast op € 60.487,91.

## Beslissing

De rechtbank:

- verklaart de beroepen gegrond;
- [...]

[...]

## Noot

**Auteur:** A. Collignon

## Noot

1.

Provincies zijn de laatste jaren steeds meer bezig om de emissies van schadelijke en luchtverontreinigende stoffen terug te dringen. Bedrijven zijn hier ook mee bezig, maar kennelijk niet altijd naar tevredenheid van de bevoegde gezagen. Daarom worden er verschillende (uitvoerings)programma's opgestart om bedrijven meer of sneller te bewegen aanpassingen door te voeren. Dat gaat van bestuursovereenkomsten zoals het Schone Lucht Akkoord (<https://www.schoneluchtakkoord.nl/>) tot provinciale projecten (zie bijvoorbeeld <https://www.odijmond.nl/@10775/zeer-zorgwekkende/>). Als er niet vrijwillig tot vermindering van emissies wordt gekomen bieden de Wabo en de Wm met het Activiteitenbesluit mogelijkheden om verplichte reductie of andere maatregelen op te leggen. Dan moet er wel worden voldaan aan de daarbij behorende randvoorwaarden. Dat gaat nog wel eens mis, zoals ook blijkt uit de hier geannoteerde uitspraak.

2.

Het gaat om een omvangrijke uitspraak van de rechtbank Den Haag, over een onderwerp dat ook al lang de gemoederen bezighoudt. Kort en goed ziet het op de vraag welke ambtshalve mogelijkheden het bevoegd gezag, in dit geval het college van GS van de provincie Zuid-Holland, heeft om emissies van schadelijke stoffen te verminderen bij de fabriek van Chemours, ook als die stoffen nog niet voldoen aan de criteria van 'zeer zorgwekkende stoffen' (ZZS). Deze stoffen worden ook aangeduid als pZZS (potentiële ZZS).

3.

Tot de bestreden ambtshalve wijziging is in 2019 besloten. Dit lijkt al een omvangrijke wijziging te zijn geweest (zo wordt er onder meer naar pagina 62 van het besluit verwezen in r.o. 12.1). Tegen dit besluit heeft Chemours beroep ingesteld. Vervolgens is er op aanvraag van Chemours in 2020 een omgevingsvergunning voor bouwen en milieu verleend voor het Sequoia-project dat ziet op diverse emissiereducerende maatregelen. Aan dit besluit zijn, gelijk aan de ambtshalve wijziging uit 2019, emissiereductievoorschriften verbonden waar

Chemours tegen opkomt. In 2021 is er een herstelbesluit genomen tot wijziging van de Sequoia-beschikking. Tot slot is er voor het Fluorinatie-project in 2021, wederom ten behoeve van gunstige wijzigingen voor het milieu, een omgevingsvergunning verleend waarmee weer (maatwerk)voorschriften uit de ambtshalve 2019-wijziging en het Sequoia-herstelbesluit zijn gewijzigd, en welke voorschriften volgens Chemours nog steeds te verstrekking zijn. Heel snel is de procedure vervolgens niet gegaan. De StAB heeft in juli 2021 een deskundigenbericht uitgebracht, maar de zitting was vervolgens pas in december 2022. Dit procesverloop is een illustratie van de huidige lange doorlooptijden in het bestuursrecht. De rechtbank heeft wel relatief snel na de zitting de uitspraak gewezen (14 weken), zeker gelet op de materie en de al eerder genoemde omvang van de uitspraak.

#### 4.

In reactie op de uitspraak heeft het college onder meer gesteld: “ *Ons belangrijkste doel is om de gezondheid van de omwonenden te beschermen. Daarom zijn en blijven we als provincie maximaal streng en zoeken we steeds de uiterste ruimte binnen de wet op om nog strenger te zijn.*” ( <https://www.zuid-holland.nl/actueel/nieuws/maart-2023/uitspraak-rechtbank-beroep-chemours/>) Chemours stelt: “ *Het verbeteren van de voetafdruk van de chemische industrie in Nederland op haar omgeving is een gezamenlijk doel, wat het snelste bereikt kan worden door samenwerking tussen de verschillende partijen: bedrijven, overheden, vergunningverleners, milieudienst, omwonenden, vakorganisaties, medewerkers en klanten. Daar staan wij ook voor. Zoals we hebben benadrukt in reactie op de uitspraak van de Rechtbank, heeft Chemours proactief maatregelen genomen voor de reductie van emissies en blijven we dat doen (...).*” ( <https://www.chemours.com/en/about-chemours/global-reach/dordrecht/dordrecht-nieuws/reactie-chemours-op-hoger-beroep-gedeputeerde-staten-van-zuid-holland>)

#### 5.

Partijen zijn dus nog steeds verdeeld en het college lijkt nog achter de opgelegde en vernietigde reductie te staan. De vraag komt op of het college haar hand heeft overspeeld, of dat het wettelijk kader te weinig instrumenten biedt om wat te doen met de steeds verder ontwikkelde inzichten over de schadelijkheid van stoffen of het überhaupt weten van het bestaan van dergelijke stoffen. Bevoegde gezagen worstelen hier mee. Zo heeft het college van GS van Groningen eerder een last onder dwangsom opgelegd aan een bedrijf vanwege het onvergund emitteren van SiC-vezels. Die stoffen kwalificeerde ten tijde van de last als ZZS, maar bij vergunningverlening was deze emissie en de schadelijkheid nog niet bekend. De rechtbank Noord-Nederland oordeelde dat, hoewel er geen sprake is van expliciet vergunnen van de SiC-vezels, er niet achteraf kan worden gesteld dat sprake is van een overtreding (Rb. Noord-Nederland, 28 mei 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:2067, *M en R* 2021/96 m.nt. Collignon). De weigering van een milieu-omgevingsvergunning voor de uitbreiding van een geitenhouderij uit voorzorg vanwege mogelijke gezondheidsrisico's voor omwonenden hield bij de Afdeling bestuursrechtspraak geen stand omdat het voorzorgsbeginsel in die situatie niet kan worden toegepast (ABRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:556, *M en R* 2022/50 m.nt. Collignon). Ook voorschriften ter voorkoming van onzekere legionellaverspreiding - tevens een landelijk gecoördineerd project - hielden bij de rechtbank Gelderland daarom geen stand (Rb. Gelderland 25 juli 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:3888, *M en R* 2023/15 m.nt. Walgemoed & Biemans). En opgelegde strengere emissiegrenswaarden dan in het Activiteitenbesluit die zijn opgenomen voor een afvalmeeverbrandingsinstallatie zijn door de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag geschorst, ook al betoogde het college van GS van Zuid-Holland dat de strengere grenswaarden recht deden aan de BBT-conclusies (Rb. Den Haag (vzr.) 30 maart 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:3040).

#### 6.

Aan de bevoegde gezagen kan worden toegegeven dat het wettelijk kader voor ambtshalve wijzigingen niet uitblinkt in helderheid. De basis is relatief simpel: voorschriften die aan een omgevingsvergunning zijn

verbonden moeten worden gewijzigd als deze voorschriften niet meer toereikend zijn met het oog op de bescherming van het milieu vanwege de ontwikkeling van technische mogelijkheden of de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu (artikel 2.30 lid 1 jo. artikel 2.31 lid 1 onder b Wabo). In dat geval mag de grondslag van de oorspronkelijke aanvraag ook worden verlaten waardoor de toepassing van andere technieken kan worden voorgeschreven (artikel 2.31a Wabo). Daarnaast is er een algemene discretionaire wijzigingsgrondslag voor verleende vergunningen in het belang van de bescherming van het milieu (artikel 2.31 lid 2 Wabo). Dan moet de grondslag van de aanvraag wel worden gerespecteerd. Vanwege de beslissingsruimte zal de evenredigheidstoets hier ook een grote rol kunnen spelen. Maar wat valt precies onder de ontwikkeling van technische mogelijkheden of de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu? Waar ligt de grens van de grondslag van de aanvraag? Hoeveel zekerheid moet er zijn over mogelijke nadelige gevolgen voor het milieu? Wat valt er onder 'het belang van de bescherming van het milieu'? En welke motivering is voldoende voor een ambtshalve wijziging? Er zijn al verschillende uitspraken die op bepaalde onderdelen helderheid geven. De hier geannoteerde uitspraak voegt (onder voorbehoud van een andere uitkomst in hoger beroep) weer wat toe aan de beantwoording van deze vragen, met name voor de vraag wanneer er sprake is van *ontwikkelingen* als bedoeld in artikel 2.30 lid 1 jo. artikel 2.31 lid 1 onder b Wabo, op grond waarvan een actualisatie van de vergunning verplicht is. Ik heb hieronder een korte opsomming gegeven van een selectie van de al bekende jurisprudentie over dat onderwerp, met de toevoeging van deze uitspraak:

- De technische ontwikkelingen of ontwikkelingen in de kwaliteit van het milieu dienen van ná de eerdere vergunningverlening te zijn (ABRvS 17 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2245, *M en R* 2016/143 m.n t. Collignon & Vos).
- Als het bevoegd gezag meent dat wettelijke normen niet meer toereikend zijn, dan is dat geen 'ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu'; het is dan aan de wetgever om de wettelijke normen aan te passen, de ontwikkelingen dienen van ná de eerdere vergunningverlening te zijn (ABRvS 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3423).
- Nieuwe kennis over de milieugevolgen van de activiteiten van een inrichting vallen onder 'de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu' (Rb. Den Haag 28 juni 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:7464).
- Nog niet wetenschappelijk vaststaande inzichten over nieuwe kennis over de milieugevolgen van de activiteiten van een inrichting vallen *niet* onder 'de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu' (de hier geannoteerde uitspraak Rb. Den Haag 16 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3302, r.o. 4.6).
- Het begrip 'ontwikkeling op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu' is beperkt tot ten minste nieuwe BBT (de hier geannoteerde uitspraak, Rb. Den Haag 16 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3302, r.o. 4.2-4.4).

## 7.

De in de voorgaande opsomming aangegeven invulling van de het begrip 'ontwikkeling op het gebied van de technische mogelijkheden' met alleen nieuwe BBT lijkt op het eerste gezicht wellicht strikter dan is beoogd door de wetgever. In artikel 2.30 lid 1 Wabo staat dat onder deze ontwikkelingen 'mede' wordt verstaan de vaststelling van nieuwe of herziene BBT-conclusies. De rechtbank motiveert aan de hand van de wetsgeschiedenis uitgebreid en overtuigend dat er wel een koppeling met BBT bestaat, welke BBT ook in andere documenten dan BBT-conclusies kunnen worden neergelegd. Ik zie niet in waarom een hoger beroep tot een ander oordeel zou leiden. Uit Afdelingsjurisprudentie volgt ook al dat bij de beantwoording van de vraag of er sprake is van dergelijke ontwikkelingen in de technische mogelijkheden, een koppeling wordt gelegd met de toepassing van BBT (zie de verwijzing in noot 4 van de uitspraak en de opsomming in onderdeel 10 van mijn noot bij Rb. Zeeland-West-Brabant, 8 mei 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:2101, *M en R* 2020/64). In dit geval was er ook geen sprake van toepassing van BBT met de door het bevoegd gezag opgelegde voorschriften, omdat de techniek niet tot op zekere hoogte beproefd is (r.o. 16.8-16.11). Er was dus geen



grondslag voor het vaststellen van die voorschriften.

## 8.

Een ander opvallend onderdeel in de uitspraak ziet op de regulering van pZZS. De rechtbank gaat uitgebreid in op de vraag of het voorzorgsbeginsel kan worden toegepast (r.o. 14.7-14.11). Daarbij verwijst de rechtbank wel naar een uitspraak van de Afdeling uit 2019 (ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4210, *M en R* 2020/70 m.nt. Arentz) en gaat zij uitgebreid in op de Mededeling van de Europese Commissie over voorzorg, maar wordt niet verwezen naar de recente uitspraak uit 2022 (ABRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:556, *M en R* 2022/50 m.nt. Collignon). De 2019-uitspraak zag op een planologisch besluit, waarbij sprake is van beleidsruimte. In de 2022-uitspraak heeft de Afdeling duidelijk gemaakt dat er bij een weigering op grond van het belang van de bescherming van het milieu slechts beoordelingsruimte bestaat en speelt de Mededeling van de Europese Commissie geen rol. In dat geval kunnen alleen belangen waarover voldoende duidelijkheid en zekerheid bestaat een rol spelen, en dat is niet uitsluitend op basis van voorzorg. In mijn hiervoor genoemde noot bij de 2022-uitspraak heb ik de vraag gesteld of de scheidslijn tussen beleidsruimte en beoordelingsruimte bij milieu-omgevingsvergunningen wel altijd zo hard kan worden gemaakt. Die vraag lijkt me echter in ieder geval niet relevant voor de toepassing van artikel 2.31 lid 1 onder b, namelijk de vraag of er sprake is van een ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu en, volgens de rechtbank Den Haag maar nog niet door de Afdeling bevestigd, een ontwikkeling van de kennis van de kwaliteit van het milieu. Voor de vraag of er vervolgens een andere grondslag voor de wijziging kan worden gebruikt, namelijk die met het oog op het belang van de bescherming van het milieu (artikel 2.31 lid 2 Wabo) en dan op basis van het voorzorgsbeginsel voorschriften kunnen worden gewijzigd zou mogelijk ook de 2022-lijn van de Afdeling gevolgd kunnen worden. Het gaat weliswaar niet om de weigering van een vergunning zoals in die zaak, maar wel om hetzelfde criterium 'belang van de bescherming van het milieu'. Als het gaat om een door de vergunninghouder verzochte wijziging dan heeft de Afdeling aangegeven dat dit criterium slechts ertoe leidt dat moet worden getoetst of het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet (ABRvS 6 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3307, *M en R* 2018/40 m.nt. Collignon; ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2312, *M en R* 2018/96 m.nt. Collignon). Of er daarnaast, gelet op de kan-bepaling in artikel 2.31 lid 2 Wabo nog een zekere beleidsruimte bestaat, en of de uitgebreidere behandeling van het voorzorgsbeginsel door de rechtbank Den Haag in de onderhavige uitspraak wenselijk is, is mij niet voldoende duidelijk. Als dat niet zo is, lijkt er alleen beoordelingsruimte te bestaan.

## 9.

Als de lijn van de rechtbank Den Haag wordt doorgetrokken dan lijken de mogelijkheden om pZZS te reguleren te zijn geminimaliseerd, tenzij de bevoegde gezagen met een aanzienlijk betere motivering komen die voldoet aan de eisen die de rechtbank in deze uitspraak uiteen heeft gezet.

## 10.

Biedt het omgevingsrecht dan onvoldoende bescherming voor het milieu, en kunnen nieuwe ontwikkelingen of inzichten onvoldoende snel worden meegenomen bij de te stellen beperkingen aan inrichtingen? Ik meen van niet. Er zal altijd een afweging moeten plaatsvinden tussen het bieden van enige rechtszekerheid aan een vergunninghouder, en mogelijkheden om voorschriften wel aan te passen. Die balans is volgens mij goed in het huidige recht. Bij ingrijpende ambtshalve wijzigingen mag ook wel wat worden verwacht van de onderbouwing van het bevoegde gezag.

## 11.

Onder de Omgevingswet (inwerkingtreding per 1 januari 2024) verandert het systeem van ambtshalve wijzigingen niet wezenlijk (zie de regeling in het Bkl vanaf artikel 8.97 en NvT Bkl, *Stb.* 2018, 292, p. 475). De hiervoor geschetste jurisprudentielijnen blijven dan van belang. Wel wordt er volgens de toelichtingen op de Omgevingswet en de bijbehorende AMvB's meer verwacht van de dan geldende zorgplichten, die anders dan onder het vigerende recht ook deels naast een vergunning van kracht zijn. Zo staat er onder meer in de nota van toelichting op het Bal dat wanneer er, onvoorzien en op basis van nieuwe informatie, onaanvaardbare emissies plaatsvinden van zeer zorgwekkende stoffen, de specifieke zorgplicht als vangnet dient (*Stb.* 2018, 293, p. 587). Ik vraag me af of de Afdeling deze lijn algemeen zal aanvaarden, gelet op de rechtszekerheid. Er zijn andere instrumenten om in de regulering van de emissies te voorzien, namelijk de specifieke regels over aanpassing van de vergunning. Daarnaast zou handhaving alleen bij onmiskenbare strijd kunnen plaatsvinden (vgl. ABRvS 10 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR4631, *M en R* 2012/20 m.nt. Van 't Lam).

## 12.

De rechtbank heeft nog meer gebreken in de bestreden besluiten geconstateerd. Zo gingen voorschriften verder dan in een BBT-conclusie wordt voorgeschreven (r.o. 6.1 en 21.2), was een gebruikte BBT-conclusie niet van toepassing (r.o. 8.1) en waren er geen bijzondere (lokale of bovenlokale) milieuomstandigheden op grond waarvan verdergaande technieken dan die overeenkomen met de toepassing van BBT konden worden voorgeschreven (r.o. 16.12) of was dat ook overigens niet voldoende gemotiveerd (r.o. 23.3, 25.2 en 40.2).

## 13.

Het belang van het milieu rechtvaardigt uiteraard dat bevoegde gezagen scherp kijken naar hun mogelijkheden om emissie-reducerende voorschriften op te leggen, en het hoort ook deels bij een normale bedrijfsvoering dat een bedrijf hiermee geconfronteerd kan worden. Dat legt wel een aanzienlijk beslag op onder meer de financiële middelen van een bedrijf. In de uitgebreide overwegingen over de vergoeding van de kosten van deskundigen wordt, conform de hoofdregels van het Besluit proceskosten bestuursrecht, aanzienlijk beknot op de gevraagde vergoedingen. Naast de forfaitaire vergoeding van advocaatkosten is ruim € 60.000 aan deskundigenkosten vergoed, daar waar ruim € 245.000 als vergoeding was verzocht. Er is echter ook de mogelijkheid om in bijzondere omstandigheden van de standaardregels af te wijken (artikel 2 lid 3 Besluit proceskosten bestuursrecht). Als in een voorkomend geval een bevoegd gezag tegen beter weten in te scherp aan de wind vaart zou er naar mijn mening aanleiding kunnen zijn om tot een verhoging van de proceskostenvergoeding te komen, om ook het bevoegd gezag scherp te houden op alle betrokken belangen.

A. Collignon

---

## Voetnoten

[1.] ECLI:NL:RBDHA:2018:7464.

[2.] [Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3](#), p. 116.

[3.] [Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3](#), blz. 11 en 12.

[4.] Zie de uitspraken van 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3423, 25 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3247, en 15 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:108.

[5.] Zie de uitspraak van deze rechtbank van 28 juni 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:7464.

[6.] Blz. 29 deskundigenbericht zaak nr. 20/842.

[7.] Blz. 33/34 deskundigenbericht zaak nr. 20/842.

- [8.] Blz. 53 van de ambtshalve wijziging.
- [9.] Blz. 34 deskundigenbericht zaak nr. 20/842.
- [10.] Uitspraak van de rechtbank Den Haag van 28 juni 2018. ECLI:NL:RBDHA:2018:7464.
- [11.] Blz. 36/37 deskundigenbericht zaak nr. 20/842.
- [12.] Blz. 36 deskundigenbericht zaak nr. 20/842.
- [13.] “Inhoudelijke reactie verwerking zienswijzen stofclassificatie ambtshalve wijziging” van 5 mei 2020.
- [14.] “Reactie op Besluit Ambtshalve Wijziging 638428 van 16 december 2019” van 7 mei 2020.
- [15.] *Stcrt.* 2015, 29 035, p. 201.
- [16.] Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel, COM/2000/0001.
- [17.] ECLI:NL:RVS:2019:4210.
- [18.] Besluit van Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland houdende regels omtrent vaststelling van de bijlage Omgang met Zeer Zorgwekkende Stoffen van de Nota Vergunningverlening, Toezicht en *Handhaving* 2018 - 2021.
- [19.] Zie blz. 46 deskundigenbericht in zaak 20/842.
- [20.] “Memo ter beantwoording vragen van DCMR (mail d.d. 12-10-2021) n.a.v. de STAB verslagen inzake de Chemours beroepsprocedure” van 22 november 2021, blz. 3-4.
- [21.] Idem, blz. 4 en “RIVM-VSP advies 14544G00” van 27 maart 2020, blz. 3.
- [22.] Blz. 56 t/m 64 deskundigenbericht zaak nr. 20/842.
- [23.] Blz. 72 deskundigenbericht zaak nr. 20/842.
- [24.] Blz. 78/79 deskundigenbericht zaak nr. 20/842.
- [25.] Blz. 87 deskundigenbericht zaak nr. 20/842.
- [26.] Blz. 89 deskundigenbericht zaak nr. 20/842.
- [27.] Blz. 89 t/m 93 deskundigenbericht zaak nr. 20/842.
- [28.] Blz. 93 deskundigenbericht zaak nr. 20/842.
- [29.] Zie de uitspraak van de Afdeling van 13 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2482, r.o. 5.4.
- [30.] Blz. 89 en 93 deskundigenbericht zaak nr. 20/842.
- [31.] Blz. 89 t/m 93 en blz. 103 deskundigenbericht zaak nr. 20/842.
- [32.] Blz. 89 deskundigenbericht zaak nr. 20/842.
- [33.] Blz. 111 deskundigenbericht zaak nr. 20/842.
- [34.] Blz. 109 deskundigenbericht zaak nr. 20/842.

- [35.] Blz. 72 deskundigenbericht zaak nr. 20/842.
- [36.] Blz. 127 deskundigenbericht zaak nr. 20/842.
- [37.] Blz. 128 deskundigenbericht zaak nr. 20/842.
- [38.] Blz. 128 deskundigenbericht zaak nr. 20/842.
- [39.] Blz. 130 deskundigenbericht zaak nr. 20/842.
- [40.] Blz. 128 deskundigenbericht zaak nr. 20/842.
- [41.] Blz. 136/137 deskundigenbericht zaak nr. 20/842.
- [42.] Blz. 137 deskundigenbericht zaak nr. 20/842.
- [43.] Blz. 140 deskundigenbericht zaak nr. 20/842.
- [44.] Blz. 141 deskundigenbericht zaak nr. 20/842.