

Aan de Rechtbank Den Haag

sector Bestuursrecht,
Postbus 20302,
2500 EH Den Haag.

ILT
Inspectie Leefomgeving en
Transport
Juridische Zaken

Postbus 16191
2500 BD Den Haag

Contactpersoon



Datum
4 september 2015

Dossinummer
R-4-15-0068.001

Edelachtbaar college,

Met dit schrijven stel ik beroep in tegen het besluit van gedeputeerde staten van gedeputeerde staten van de provincie Zuid-Holland (verder "gedeputeerde staten") tot verlening van een vergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wabo, d.d. 16 juli 2015 met kenmerk 21969698 / 220400, zaaknummer 98465206 voor een inrichting in de zin van de Wabo.

Het besluit is genomen naar aanleiding van een aanvraag van Aluminium en Chemie Rotterdam, Aluchemie, in verband met de wijziging van het productieproces binnen haar inrichting voor de productie van anoden voor de aluminiumindustrie. De inrichting is gelegen aan de Oude Maasweg 80 te Rotterdam Botlek. De vergunning is bekend gemaakt op 30 juli 2015. De termijn voor het instellen van beroep is gaan lopen op 30 juli 2015 en eindigt op 9 september 2015, derhalve is het beroep tijdig ingediend.¹

Het beroep is door mij ingesteld op grond van mijn bevoegdheid tot advisering in de zin van artikel 2.1, eerste lid, onder e, in de zin van de Wabo en artikel 6.3 Besluit omgevingsrecht, naar aanleiding van de hoge emissie van zwaveldioxide, SO₂ die in strijd met de wet bij het besluit wordt vergund.

Het beroep is als volgt opgebouwd. Ten eerste wordt de inrichting en het productieproces bij Aluchemie beschreven. Daarna wordt onder II het wettelijk kader voor het stellen van milieunorm besproken. Vervolgens wordt de totstandkoming en de inhoud van het besluit beschreven (III), tenslotte worden onder IV de beroepsgronden van de ILT gegeven.

I. Aanleiding van de zaak

1. Aluchemie is producent van koolstofanoden (hierna: anoden) voor de aluminiumindustrie en is één van de grootste zelfstandige anodeproducenten. De door Aluchemie geproduceerde koolstofanoden worden bij de productie van primair aluminium ingezet om onder gelijkstroom en een hoge temperatuur uit aluinaarde (aluminiumoxide) aluminium te vormen. Anodes zijn dus grondstoffen voor de aluminiumindustrie en zij worden in het algemeen zowel geproduceerd bij een aluminiumfabriek (anodeproductie en

¹ Gedeputeerde staten hebben voor de besluitvorming, de procedure gevolgd als beschreven in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Op grond van artikel 6:8 van de Awb, vangt de termijn voor het indienen van een beroepschrift tegen een besluit dat is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb aan met ingang van de dag na die waarop het besluit overeenkomstig artikel 3:44, eerste lid, onderdeel a, Awb ter inzage is gelegd. Op vrijdag 30 juli 2015 is het besluit door ter inzagelegging bekend gemaakt. De termijn voor het instellen van beroep is dus zes weken, te tellen vanaf vrijdag 30 juli 2015.

aluinaarde-elektrolyse in één fabriek) als vanuit zelfstandige inrichtingen (zogenoemde stand-alone anodefabrieken). Aluchemie drijft een dergelijke zelfstandige fabriek.

ILT
Inspectie Leefomgeving en
Transport
Juridische Zaken

Datum
4 september 2015



Afbeelding 1. Geproduceerde anodes

2. De inrichting bestaat uit zeven ovens (waarvan er vijf in gebruik zijn). Ter beperking van de emissie van schadelijke stoffen als PAK en het voorkomen van geuroverlast, zijn alle ovens aangesloten op rookgasreinigingsinstallaties (RGR) en deze bestaan uit:
 - ⇒ Voorfilters voor de verwijdering van de zware teercomponenten (PAK's).
 - ⇒ Regeneratieve naverbranders (RTO's) voor de verwijdering van koolwaterstoffen.
 - ⇒ Een HF verwijderingstechniekstap (droge wasser).

In het productieproces komen zwavelverbindingen vrij, dit is een oxidatieproces, hierbij worden de zwavelverbindingen omgezet in SO_2 . De SO_2 emissie wordt niet behandeld en verlaat nagenoeg ongereinigd de schoorsteen.

3. De inrichting is wettelijk aangemerkt als IPPC bedrijf in de zin van artikel 1.1, eerste lid van de Wabo². Voor de inrichting van Aluchemie geldt momenteel *een revisievergunning* in de zin van de Wabo en die was afgegeven op *22 december 2006* in verband met wijziging van de gehele inrichting inclusief een nieuwe oven (oven 5) en een nieuwe rookgasreiniger (RGR 5). Bij deze vergunning zijn voorschriften gesteld voor de uitstoot van SO_2 welke tot stand zijn gekomen op basis van de toenmalige stand der techniek. Tegen deze vergunning is destijds door belanghebbenden beroep ingesteld omdat de emissienormen (m.b.t. PAK's en andere koolstofverbindingen) niet waren gebaseerd op wat haalbaar is gezien de stand der techniek. Bij uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 21 december 2007 is het beroep gegrond verklaard en zijn de voorschriften aangepast waarna de vergunning onherroepelijk van kracht is geworden.³ In deze zaak is de uitstoot van SO_2 dus niet aan de orde geweest. Aluchemie mag op grond van deze vergunning ca. 350 ton SO_2 per jaar emitteren.
4. Omstreeks 2011 heeft Aluchemie, naar aanleiding van de vraag van de Aluminiumindustrie om de levering van koolstofanoden met een hogere kwaliteit, besloten om wijzigingen in het bakproces aan te brengen. Dit betekende dat de SO_2 -emissie sterk toenam en dat de geldende norm voor SO_2 vergaand overschreden werd: de inrichting van Aluchemie mag op grond van haar geldende Wabo-vergunning dus ca. 350 ton SO_2 per jaar emitteren, in 2005 had de inrichting feitelijk een emissie in deze orde van grootte. Door de proces-

² Installatie voor industriële activiteiten als bedoeld in bijlage I van Richtlijn nr. 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (PbEU L 334).

³ ABRvS 21 december 2007, 200700690/1 Aluchemie/G.S. Zuid-Holland, JOM 2008/130 en M en R 2008, 18 K.

wijzigingen is de emissie vanaf 2008 sterk toegenomen tot bijna 800 ton SO₂ in 2013/2014. Deze feitelijke emissie betekent dat de normen van de vergunningvoorschriften in vergaande mate overschreden worden. In onderstaand overzicht is dit weergegeven.

ILT
Inspectie Leefomgeving en
Transport
Juridische Zaken

Datum
4 september 2015

2008	452 ton
2009	406 ton
2010	485 ton
2011	554 ton
2012	497 ton
2013	793 ton
2014	776 ton

5. Na constatering van deze ernstige overtreding is door het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland aan Aluchemie een last onder dwangsom opgelegd met als doel om de overtreding ongedaan te maken. Bij dit besluit gold een begunstigingstermijn die verstreek op 1 augustus 2013. Vervolgens heeft Aluchemie op 31 oktober 2014 in verband met die wijziging van het productieproces en de verhoogde emissie van SO₂, een aanvraag tot wijziging van de vergunning ingediend. Gedeputeerde staten hebben daarop de begunstigingstermijn van de last onder dwangsom verlengd tot 1 augustus 2015.
6. Op 30 juli 2015 is de vergunning verleend en bekend gemaakt. Het besluit is in strijd met de wet.

II. Wettelijk kader.

II. 1. Zwaveldioxide (SO₂).

7. De wet kent op zich zelf geen wettelijke normen voor de uitstoot van schadelijke stoffen. Deze worden doorgaans bij nadere voorschriften zoals de vergunningvoorschriften opgenomen op basis van datgene dat mogelijk is op grond van de stand der techniek in de branche. Dit wordt in belangrijke mate op Europees niveau bepaald. In deze zaak gaat het om de emissie van zwaveldioxide (SO₂). Deze stof vormt na emissie in de lucht, samen met stikstofoxiden, een bron voor zure regen, waardoor verzuring van de bodem optreedt. Om die reden bestaat er al langere tijd beleid op Europees nivo om de uitstoot van SO₂ door vanuit de industrie te verminderen. Sinds de negentiger jaren is dat succesvol verlopen, waardoor nu min of meer acceptabele hoeveelheden van deze verontreinigende stof in het leefmilieu bereikt zijn. Om dit zo te houden, wordt door de Europese Unie (EU) per lidstaat een emissieplafond bepaald dat de maximaal toegestane uitstoot per jaar vastlegt. Dit zijn de zogenoemde NEC-waarden (NEC staat voor National Emission Ceiling). De NEC-waarde voor SO₂ voor een land geeft de maximum hoeveelheid SO₂ aan die in de betreffende lidstaat door alle bronnen bij elkaar in een jaar mag worden geëmitteerd.

II. 2. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

8. Vanuit het oogpunt van nadere detaillering van de aanpak van SO₂-emissies zijn door de EU voor verschillende takken van industrie die SO₂-emissies kennen specifieke normen opgesteld en vastgelegd in zogenoemde BREF's met conclusies over wat beste beschikbare technieken (BBT) zijn voor een type van industrie.
9. Gedeputeerde staten dienen op grond van artikel 2.14, eerste lid, onder c. van de *Wet algemene bepalingen omgevingsrecht* bij het besluit op de aan-

vraag voor een vergunning in acht te nemen dat in de inrichting tenminste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken (BBT) worden toegepast. Voor IPPC-bedrijven zijn de BBT vastgelegd in de BBT-conclusies, welke te vinden zijn in het voor de betreffende bedrijfstak van toepassing zijnde Europeesrechtelijke BREF-document. In artikel 1 van de Wabo zijn die technieken omschreven als de 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. Het gaat hierbij om de technieken die – kosten en baten in aanmerking genomen – als economisch en technisch haalbaar worden beschouwd voor de bedrijfstak waartoe de inrichting behoort. Het moet gaan om technieken die redelijkerwijs in Nederland of daarbuiten te verkrijgen zijn.

ILT
Inspectie Leefomgeving en
Transport
Juridische Zaken

Datum
4 september 2015

10. De terminologie “in acht nemen” in artikel 2.14, eerste lid, onder c. Wabo, betekent dat bij strijdigheid de vergunning moet worden geweigerd. Dit impliceert dat er bij de besluitvorming niet van mag worden afgeweken. Artikel 5.4 van het *Besluit omgevingsrecht (Bor)* bepaalt dat het bevoegd gezag bij de bepaling van de voor een inrichting of met betrekking tot een lozing in aanmerking komende beste beschikbare technieken, rekening houdt met *BBT-conclusies* en bij ministeriële regeling *aangewezen informatiedocumenten* over beste beschikbare technieken. Artikel 9.2 van de Regeling omgevingsrecht (Ror), bepaalt hetzelfde en de relevante BBT-conclusies en de Nederlandse informatiedocumenten over de beste beschikbare technieken zijn opgenomen in de bij die wettelijke regeling behorende bijlage.
11. Alleen in het geval dat op een activiteit of op een type productieproces binnen de inrichting, *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*, dan biedt artikel 5.4, tweede lid, Bor, het bevoegd gezag de bevoegdheid om zelf de beste beschikbare technieken vast te stellen voor de activiteit waarvoor de vergunning aangevraagd is. Bij het besluit op grond van artikel 5.4, tweede lid, Besluit omgevingsrecht jo artikel 9.3 Regeling omgevingsrecht moet het bevoegd gezag daarbij in ieder geval rekening houden met de aspecten die opgesomd staan in het derde lid van artikel 5.4 van het besluit, onder a. tot en met k.
12. In artikel 9.3 van de Ror is bovendien bepaald dat indien het bevoegd gezag de beste beschikbare techniek vaststelt, zij rekening houdt met artikel 5.4, lid 3, van het besluit, en dat artikel 5.5, lid 6 en 7, van het besluit van overeenkomstige toepassing is op de besluitvorming. Daarbij zorgt het bevoegd gezag er voor dat een niveau van milieubescherming wordt gegarandeerd dat gelijkwaardig is aan dat van de beste beschikbare technieken als beschreven in de BBT-conclusies. Op grond van artikel 5.5, lid 7, Bor kan het bevoegd gezag in specifieke gevallen *minder* strenge emissiegrenswaarden vaststellen, indien het halen van de met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus zoals vastgesteld in de BBT-conclusies, zou leiden tot *buiten-sporig hogere kosten in verhouding tot de milieuvoordelen*, als gevolg van:
a. de geografische ligging van de betrokken inrichting, b. de lokale milieuomstandigheden, of c. de technische kenmerken van de betrokken installatie ().
13. In het algemeen geldt dat in het geval dat bij een aanvraag om een vergunning blijkt dat het voornemen is om een techniek toe te passen die niet voldoet aan de BBT (en dus leidt tot hogere emissies dan bij toepassing bij BBT het geval zou zijn), dat het bevoegd gezag de aangevraagde vergunning uiteindelijk moet weigeren in het belang van de bescherming van het milieu (artikel 2.14, lid 3, Wabo).

II.3. BREF Non Ferro Metaal (NFM)

ILT
Inspectie Leefomgeving en
Transport
Juridische Zaken

Datum
4 september 2015

14. De BBT-conclusies en informatiedocumenten als bedoeld in artikel 5.4, lid 1, van het Bor die het meest in aanmerking komen als bruikbare documenten voor fabricage van koolstofanodes, zijn de BBT-conclusies in de *BREF Non Ferro Metaal (NFM)*. Deze BREF is opgesteld voor de productie van non-ferrometalen als omschreven onder 2.1; 2.5a en 2.5b, en 6.8 van bijlage I van de Richtlijn industriële emissies⁴. Processen voor het roosten en sinteren van ertsen en concentraten en voor de productie van aluinaarde zijn waar nodig ook binnen deze groepen ondergebracht. Elk proces wordt in één hoofdstuk beschreven waarbij de BBT voor het betreffende proces aan het eind beschreven staan.
15. De fabricatie van Aluminiuminclusief de anodefabricage, is beschreven in Hoofdstuk 4 en Hoofdstuk 11. In paragraaf 11.3.3.1.2 van dit hoofdstuk staat de behandeling van de emissie van SO₂ bij anodeproductie (BAT 65) beschreven.⁵ De productie van anodes wordt dus expliciet genoemd. Hierbij zijn de mogelijke technische maatregelen aan de emissies van de anodeproductie beschreven, als integraal onderdeel van de productie van primair aluminium omdat de BREF uitgaat van de situatie dat de uitstoot van de anodefabriek plaats vindt via de rookgasreinigers van de aluminiumfabriek. Uit de documenten blijkt dat nabehandeling van de rookgasreiniging via een loogwas-techniek, ook aangeduid als natte gaswasser, en verder aangeduid als een loogwasser, een hoog rendement in emissiebeperking kent. Uitgangspunt is dus dat de wassing plaatsvindt met loog (vergelijkbaar met ammonia).
16. Naast deze BREF is ook de *Nederlandse emissierichtlijn, de NeR* van toepassing. De NeR geeft voor SO₂ een maximale emissie-eis van 50 mg/Nm³ aan.
17. Een informatiedocument dat weliswaar niet is aangewezen bij het Besluit omgevingsrecht maar wel relevante informatie bevat, is de *Infomil Handleiding voor de emissies van fluoride en stof uit een DeSox installatie bij de Aluminiumindustrie*.⁶

III. Totstandkoming van het besluit

III.1. Aanvraag

18. Zoals hiervoor is aangegeven is de aanvraag op 31 oktober 2014 ingediend. Uit de aanvraag komt naar voren dat er een grote emissie van SO₂ wordt

⁴ Richtlijn nr. 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (PbEU L 334).

⁵ Het relevante deel voor Aluchemie zit in hoofdstuk 4 (aluminiumindustrie): 4.1.2, 4.2.2 en 4.3.2 gaat over anodeproductie en 4.3.2.3 is toegespitst op de technieken voor het reduceren van emissies naar lucht bij het bakken van anodes. Alle BAT-conclusies voor non-ferro staan in hoofdstuk 11: 11.3 gaat over aluminiumindustrie; 11.3.3 is gericht op anodeproductie; 11.3.3.1 gaat over luchtemissies bij anodeproductie; 11.3.3.1.2 is toegespitst op SO₂ bij anodeproductie (BAT 65). Zoals alle BREF documenten, is ook de BREF voor de Non-ferro metalen een dermate omvangrijk stuk dat het printen, per post of mail verzenden hiervan bijna onmogelijk is (de elektronische grootte is 26 MB). De inhoud is desalniettemin te vinden op <http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference>. Op deze pagina dient de lezer te klikken op de FD van Non-ferrous Metals Industries (dat is de final draft). Het downloaden kost ook tijd vanwege grootte van het stuk.

⁶ Infomil, april 2010.

aangevraagd. Naar aanleiding hiervan heeft de ILT ten tijde van het vooroverleg en na het indienen van de definitieve aanvraag in ambtelijke contacten duidelijk kenbaar gemaakt dat de aanvraag van Aluchemie is gebaseerd op een techniek die niet overeenkomt met de BBT en dat de bij de aanvraag overgelegde kosteneffectiviteitsberekening vragen oproept en dat een kritisch advies te voorzien valt zodra het ontwerp-besluit met voorschriften bekend is gemaakt. Dit omdat een zeer hoge emissie van SO₂ aangevraagd wordt die veel hoger is dan de vergunde emissie.

ILT
Inspectie Leefomgeving en
Transport
Juridische Zaken

Datum
4 september 2015

III 2. Ontwerpbesluit.

19. Naar aanleiding van de aanvraag zoals die uiteindelijk op 31 oktober 2014 is ontvangen, hebben gedeputeerde staten op 22 april 2015 het ontwerp van de vergunning vastgesteld en vervolgens algemeen bekend gemaakt. Uit het ontwerpbesluit bleek dat de vergunde emissie (die eerst 200 mg/m³ was als concentratiewaarde) bij het ontwerp van de vergunning conform de aanvraag van Aluchemie werd verhoogd naar 500 a 600 mg/m³ als concentratiewaarde. Hiermee wordt de emissie *drie keer zo hoog*.
20. Op bladzijde 19 hebben gedeputeerde staten gewezen op hun bevoegdheid om op grond van artikel 5.4, lid 3, zelf de beste beschikbare technieken te bepalen. Zij komen daar verder niet duidelijk op terug.
21. Gedeputeerde staten stellen op bladzijde 20 dat zij rekening hebben gehouden met de BREF Non Ferro (Non Ferrous Metals, december 2001); de BREF Afgas- en afvalwaterbehandeling (Common Waste water and Waste Gas Treatment / Management Systems in the Chemical Sector, februari 2003) en met Final Draft BREF Non Ferro (Non Ferrous Metals, oktober 2014). Gedeputeerde staten stellen dat zij bij het bepalen van de beste beschikbare technieken ook rekening gehouden hebben met de NeR. Gedeputeerde staten concluderen vervolgens dat de inrichting voldoet - met inachtneming van de aan dit besluit gehechte voorschriften - aan de beste beschikbare technieken (BBT) voor wat betreft de aangevraagde verandering.
22. In navolging van het in de aanvraag door Aluchemie gestelde, gaan gedeputeerde staten er echter van uit dat een loogwasser (als genoemd in de BBT NMF) niet kosteneffectief is. Gedeputeerde staten volgen de visie van de aanvraag dat er bij de inzet van loogwassers, een risico bestaat op het ontstaan van een "zwavelzuurmist". De nadelige gevolgen van deze emissie kunnen weliswaar ongedaan worden gemaakt door de inzet van een "Wet electrostatic Separator", een WESP, maar in navolging van de aanvraag komen gedeputeerde staten tot de conclusie dat de inzet daarvan betekent dat de inzet van de loogwasser niet kosteneffectief is. Op bladzijde 20 van het ontwerp stellen gedeputeerde staten dat geen rekening hoeft te worden gehouden met voornoemde BREF-conclusies daar voor stand-alone anodenfabrieken geen BBT-conclusies zijn vastgesteld.

III. 3. Advies van de ILT (zienswijze)

23. De ILT heeft besloten gebruik te maken van haar wettelijke adviesrecht op grond van artikel 6.3 Besluit omgevingsrecht en een zienswijze uit te brengen waarin specifiek wordt ingegaan op de emissie van Zwaveloxide (SO₂). Zie bijlage 2. De ILT wijst er op dat de BREF NFM wel degelijk van toepassing is en adviseert o.m. om de beschikbare technieken te heroverwegen en uit te gaan van een loogwasser, eventueel voorzien van een demister, als bestaande techniek. De ILT wijst ook op bestaande bedrijven die de techniek succesvol toepassen. De SO₂-emissie kan zeker minder dan 1 mg SO₂ per Nm³ worden. Geadviseerd wordt om emissievoorschriften op te nemen waarbij mini-

maal wordt voldaan aan de in de NeR geformuleerde eis voor SO₂. Zie bijlage 2.

ILT
Inspectie Leefomgeving en
Transport
Juridische Zaken

III.4 Het definitieve besluit

24. Op 30 juli 2015 maken gedeputeerde staten de definitieve Wabovergunning bekend. Het advies wordt niet opgevolgd en de normering als gesteld bij het ontwerp wordt niet aangepast. Gedeputeerde staten motiveren dit als volgt.

Datum
4 september 2015

III.4.1. Toetsing aan BBT door gedeputeerde staten

25. Op bladzijde 30 van het besluit wijzen gedeputeerde staten op de bevoegdheid om op grond van artikel 5.4, lid 3, als bevoegd gezag zelf de beste beschikbare technieken vast te stellen. Onder de kop "concrete bepaling beste beschikbare technieken" en vervolgens op bladzijde 20 staat, evenals in het ontwerp van de vergunning, dat gedeputeerde staten daarentegen rekening houden met de *BREF Non Ferro (Non Ferrous Metals, december 2001)*; de *BREF Afgas- en afvalwaterbehandeling (Common Waste water and Waste Gas Treatment / Management Systems in the Chemical Sector, februari 2003)* en met *Final Draft BREF Non Ferro (Non Ferrous Metals, oktober 2014)* en de *Nederlandse EmissieRichtlijn*, de NeR.
26. Echter, uiteindelijk concluderen gedeputeerde staten op blz. 32 dat er met betrekking tot de zelfstandige anodenfabrieken geen nadere technieken BBT-technieken (BAT) en geen prestatie-eisen (BAT-AEL) voor de emissie van SO₂ vastgesteld zijn. Gedeputeerde staten wijzen er op dat die maatregelen in een eerdere editie van de BREF NFM wel waren opgenomen voor de zelfstandige anodefabrieken maar er later uitgehaald zijn zodat de conclusies alleen nog de technieken en eisen beschrijven voor aluminiumfabrieken met daarbij behorende anodefabriek. In deze situatie worden de SO₂ bevattende rookgassen uit de anodenfabriek met natte gaswassing behandeld in de rookgasreiniging van de aluminiumfabriek of nog ingezet worden in het productieproces van aluminium. Daarom zijn volgens gedeputeerde staten emissiereducerende maatregelen zoals een loogwasser alleen bij een met een aluminium geïntegreerde anodenfabriek voor de bedrijfstak economisch en technisch haalbaar.
27. Gedeputeerde staten stellen dat zij rekening hebben gehouden met de *Nederlandse EmissieRichtlijn*, en noteren dat daarin algemene emissiegrenswaarden vastgesteld zijn voor SO₂ maar besluiten dat niet van Alu-chemie kan worden gevergd dat zij aan de emissie-eis van de NeR voldoen (zie bladzijde 20, 32 en 33). De facto houden zij er dus geen rekening mee.
28. Gedeputeerde staten houden geen rekening met *de Handreiking luchtemissiebeperkende technieken* omdat dit geen formeel aangewezen BBT document is en omdat daarin niet wordt ingegaan op de situatie van de stand-alone anodenfabrieken.
29. Gedeputeerde staten achten het voldoende dat Alu-chemie reeds laagzwavelige grondstoffen toepast en dat de realisatie van verdergaande emissiebeperkende voorzieningen economisch en technisch niet mogelijk wordt geacht en hierdoor achten gedeputeerde staten de maatregelen niet kosteneffectief. Zij stellen dat de lokale milieuomstandigheden niet zouden nopen tot aanscherping van de norm. Tenslotte vertrouwen gedeputeerde staten er op dat uit verificatieonderzoek door Alu-chemie zal blijken dat de werkelijke emissie lager zal worden.

III.4.2. Kosteneffectiviteitsberekening Aluchemie

30. Gedeputeerde staten stellen dat het bewezen rendement van de loogwasser met meer dan 99 %, niet betekent dat dit rendement gegarandeerd generiek geldt en ook in de situatie voor Aluchemie dient te worden gehanteerd. Gedeputeerde staten wijzen op de uitgangspunten in de kosteneffectiviteitsberekening van Aluchemie. Gezien de beoordeling van die kosteneffectiviteitsberekening door een onafhankelijke derde, zijn gedeputeerde staten van mening dat de gekozen uitgangspunten juist zijn. Gedeputeerde staten oordelen dat de maatregel niet kosteneffectief blijft
31. Gedeputeerde staten verdedigen de kosteneffectiviteitsberekening ook met de stelling dat eventuele prijsvoordelen van de inzet van zwavelrijkere grondstoffen geheel teniet wordt gedaan door de extra inzet van duurdere laagzwavelige grondstoffen om op het door de klant gespecificeerde zwavelgehalte uit te komen. De prijs van een anode is onafhankelijk van de anode kwaliteit, de kwaliteit daarentegen waarborgt de continuïteit van de klantvraag naar anodes bij Aluchemie.

III.4.3. Vergelijking met andere installaties voor anodeproductie.

32. Gedeputeerde staten maken een vergelijking met een andere installatie voor de productie van anodes en die de techniek van loogwassing gebruiken maar achten dit, zoals Aluchemie zelf aangeeft, een te kostbare inverstering omdat in de aanvraag is aangegeven dat het ontstaan van zwavelzuurmist bij toepassing van een loogwasser een groot risico is, dit mede gebaseerd op een voorbeeldsituatie in Noorwegen en dat dit ongunstige effect met een zogenoemde kostbare WESP bestreden moet worden. Gedeputeerde staten stellen dat de techniek van de natte gaswasser vanwege de inzet van deze WESP niet kosten-effectief is.

IV. De gronden van het beroep

33. Deze volledige miskenning van de stand der techniek en de daarmee gepaard gaande grote uitstoot van SO₂ vormt voor de ILT aanleiding om beroep in te stellen tegen het besluit. Het beroep richt zich primair op de (impliciete) aanname bij het besluit dat er geen BBT-conclusies en andere informatiedocumenten in de zin van artikel 5.4, Besluit omgevingsrecht, zouden bestaan die als uitgangspunt zouden moeten dienen bij het stellen van voorschriften voor de emissie van SO₂. Subsidiair dat voor zover naar uw oordeel dit formele uitgangspunt mag worden ingenomen, gedeputeerde staten besloten hebben dat op het productieproces binnen de inrichting geen BBT-conclusies of informatiedocumenten van toepassing zijn. Dit betekent dat zij dus de bevoegdheid van artikel 5.4, lid 2, Bor om zelf de BBT te bepalen gebruikt hebben. Dit hebben zij echter in strijd met het recht gedaan.

IV.1. Strijd met artikel 5.4 lid 1 van het Bor (rekening houden met BBT-informatie)

34. Gedeputeerde staten stellen op bladzijde 31 dat zij rekening houden met de BBT-documenten maar op de volgende bladzijde (32) stellen zij dat voornoemde BBT-conclusies niet de BBT voor stand-alone fabrieken zouden be-

ILT
Inspectie Leefomgeving en
Transport
Juridische Zaken

Datum
4 september 2015

schrijven. Het is niet goed navolgbaar wat hier wordt besloten: houden zij nu rekening met de documenten of niet? Wat hier van zij, vastgesteld kan worden dat daar geen rekening mee is gehouden omdat gedeputeerde staten stellen dat de BREF NMF niet van toepassing is. Dit doen zij ten onrechte: in de laatste versie van de BREF NFM is de techniek inderdaad niet meer expliciet als BBT aangemerkt voor de stand-alone anodefabrieken maar dit laat onverlet dat de emissietechnieken bij Aluminiumbedrijven en Anodefabrieken gelijk zijn: via een RGR wordt SO₂ uitgestoten en deze is sterk te reduceren met behulp van een loogwasser. Deze techniek is goed toepasbaar bij stand alone anodefabrieken en in de praktijk (zie nader) is niet gebleken dat dit slechts tegen hoge en bedrijfseconomisch onverantwoorde investeringen kan worden gerealiseerd. Het maakt ook geen verschil voor de effectiviteit van de rookgasreiniging of er sprake is van een loogwasser bij de rookgasreiniging van een aluminiumfabriek of van een zelfstandige anodefabriek. Immers de RGR met daarbij een loogwastechniek is in beide situaties gelijk.

ILT
Inspectie Leefomgeving en
Transport
Juridische Zaken

Datum
4 september 2015

35. Het is dus mogelijk om rekening te houden met de BREF NFM nu deze de natte (alkalische of loog) gaswasser vermeldt is ('wet scrubber'). Het is een toepasbare nabehandelingstechniek in de aluminiumindustrie en in de anodeproductie.⁷ Ik verwijs naar de tekst van het ILT-advies van 28 mei 2015. De reden om de techniek niet meer expliciet als BBT voor stand-alone inrichtingen op te nemen in de BREF, is overigens dat er volgens de EU in Europa te weinig stand-alone anodefabrieken zijn en dit rechtvaardigt het verwijderen van een aparte BBT-beschrijving voor zelfstandige inrichtingen. Een dergelijke aanpassing van de BBT die dus is ingegeven door het uitgangspunt om herhaling van zaken in BREF-conclusies te vermijden, kan geen argument zijn om dan de conclusies voor de nareiniging van SO₂ zoals in de BREF NMF beschreven voor aluminiumfabrieken, ten aanzien van anodefabrieken buiten de besluitvorming te houden.
36. De Nederlandse EmissieRichtlijn, geeft de NeR een maximale emissie-eis van 50 mg/Nm³ aan. Hier moet rekening mee worden gehouden en die norm is dus ruim haalbaar door de inzet van een loogwasser. Gedeputeerde staten stellen die norm echter veel hoger met het argument dat lagere emissie niet van Aluchemie kan worden geveerd vanwege de te plegen investeringen. De aanvraag van Aluchemie ziet op een jaargemiddelde SO₂-emissie-concentratie van 375 mg/Nm³ en max. 600 mg/Nm³ daggemiddeld per rookgasreiniger (RGR) en dat ligt zeer ver boven de emissiegrenswaarde van maximaal 50 mg/Nm³ van de NeR .
37. Gedeputeerde staten houden vervolgens ten onrechte geen rekening met de *Handreiking luchtemissiebeperkende technieken* zoals deze door Senter Novem (Infomil) in 2009 is gepubliceerd. Weliswaar is dit geen formeel aangegeven BBT-informatiedocument maar Infomil is een gezaghebbende instelling en het is een grondig rapport dat de technieken bij de productieprocessen zelf beschrijft (en dat dus niet branchegericht doet zoals de BREF's). De handreiking beschrijft de loogwasser inclusief demister (mistfilter) expliciet als een goed toepasbare techniek.

IV.2. Strijd met artikel 5.4, lid 2 en 3, Besluit omgevingsrecht (zelfstandig BBT vaststellen)

38. Gedeputeerde staten hebben dus besloten dat er voor stand-alonefabrieken geen BBT-technieken zijn vastgesteld (zie bladzijde 32) en leggen zij de facto

⁷ BAT 65. In order to reduce sulphur dioxide emissions to air from a baking plant in an anode production plant integrated with a primary aluminium smelter, BAT is to use one or both of the techniques given below (based on Section 4.3.2.3).

de adviesnorm van de NeR terzijde daar zij stellen dat niet van Aluchemie kan worden geveerd om aan deze norm te voldoen (blz. 20, 32 en 33). Zij dus geconcludeerd dat er geen BBT bestaan. Aldus hebben zij impliciet, zo niet expliciet, hun bevoegdheid gebruikt om op grond van artikel 5.4, lid 2, Bor, zelf de BBT vast stellen voor Aluchemie.

ILT
Inspectie Leefomgeving en
Transport
Juridische Zaken

Datum
4 september 2015

39. Dit hebben gedeputeerde staten echter verkeerd gedaan: indien van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt, moet het bevoegd gezag rekening houden met de toetsgronden die opgesomd zijn in artikel 5.4, lid 3, a.-k. alsmede met artikel 9.3 Regeling omgevingsrecht jo artikel 5.4, lid 6 en 7. Indien het besluit aan deze aspecten wordt getoetst dan miskennen gedeputeerde staten: d. vergelijkbare processen, apparaten of wijzen van bedrijfsvoering die met succes in de praktijk zijn beproefd; e. de vooruitgang in de techniek en ontwikkeling van wetenschappelijke kennis en; j. de noodzaak om het algemene effect van de emissies op en de risico's voor het milieu te voorkomen of tot een minimum te beperken. Gedeputeerde staten miskennen met name de wettelijke toetsgrond als vermeld onder d, *de apparaten die met succes in de praktijk zijn beproefd*. Bij het besluit is wel gekeken naar andere apparatuur bij andere inrichtingen maar die wordt als "niet-succesvol" beschreven (bladzijde 33). Dit echter ten onrechte.

IV.2.1 Hydro Aluminium Ardalstangen in Noorwegen.

40. Gedeputeerde staten gaan –in navolging op de aanvraag- vooral in op de techniek als toegepast bij dit bedrijf in Noorwegen. Hier worden dus ook anoden geproduceerd en is een WESP geïnstalleerd. Gedeputeerde staten zijn het geheel met de aanvrager eens dat dit een hoge investering vergt. Die vergelijking met het Noorse bedrijf gaat echter niet op. Hydro Aluminium Ardalstangen reinigt de afgassen met zeewater en dit maakt het risico op het ontstaan van een zwavelzuurmist aanzienlijk groter! Dit betekent dat de WESP als extra installatie daar wel nodig is. Zoals gesteld, in Nederland kan en vindt de reiniging plaats door toepassing van een de loogwasser (wassing met loogdosering, vergelijkbaar met vloeibare ammonia). Door uitgekende dosering is het risico op de damp verwaarloosbaar.

IV.2.2. Century te Vlissingen

41. Dit bedrijf is een Nederlands bedrijf dat net als Aluchemie, een stand alone fabriek voor anodes is. Het bedrijf past de techniek van loogwassing toe. Om het risico van de zwaveldamp te minimaliseren, is de demister toegepast. Bij de installatie is de WESP dus niet als techniek nodig gebleken: de installatie voldoet naar volle tevredenheid en een zwavelzuurmist ontstaat niet.
42. Uit het jaarverslag over 2014 van Century blijkt dat de installatie die hiervoor zorg draagt, een regeneratieve thermische oxidator, afgekort RTO, is en die eind 2013 in gebruik is genomen. Het gaat om een toen geheel nieuw gebouwde voorziening. Dit was een flinke investering voor het bedrijf. In de RTO worden de rookgassen van de bakoven gefilterd en verbrand waarna het restgas nog door de loogwasser wordt geleid om de laatste schadelijke stoffen met water op te vangen. Nadat dit water nog een extra keer wordt behandeld en gefilterd, is het zo goed gezuiverd dat het in de haven geloosd mag worden. De resterende schone waterdamp wordt door een 35 meter hoge schoorsteen afgevoerd. De prestaties van deze installaties zijn dus bevredigend en de natte gaswassing van de uitstoot heeft een maximaal rendement. Bij Aluchemie is bij de Wabo-vergunning voorgeschreven dat er zonder toepassing van de alkalische gaswasser sprake is van een jaarlijkse emissie van SO₂ op jaarbasis ter grootte van 1183 ton terwijl bij Century Vlissingen met gebruik daarvan, de emissie kleiner dan 1 ton bedraagt!

IV.3. Emissiegrenswaarden in strijd met artikel 9.3 Regeling omgevingsrecht jo artikel 5.5 lid 6 en 7 Bor. (hoge emissies geen buitensporige kosten)

ILT
Inspectie Leefomgeving en
Transport
Juridische Zaken

Datum
4 september 2015

43. Bij het besluit wordt toegestaan dat de emissies veel en veel hoger worden dan de emissies die haalbaar zijn met technieken uit de BBT-conclusies. Het besluit waarborgt dus niet dat de emissies niet hoger zijn dan met de BBT geassocieerde emissieniveaus zoals vastgesteld in de BBT conclusies en daarmee is het besluit in strijd met artikel 5.4, lid 6, Bor.
44. Het besluit is ook in strijd met artikel 5.5. lid 7, Bor: een dergelijke milieubelastende verhoging is alleen mogelijk indien de gestelde emissies er toe zouden leiden dat er *buitensporig hoge kosten* zouden ontstaan, vergeleken met de te behalen milieuvoordelen, dit gelet o.a. de technische kenmerken van de betrokken installatie, diens ligging of lokale omstandigheden.
45. Het is niet aangetoond dat er sprake is van buitensporige hoge kosten. Aluchemie heeft bij de aanvraag een kosteneffectiviteitsberekening voor de inzet van de natte gaswassers opgesteld en geconcludeerd dat die technische voorziening niet kosteneffectief is. Gedeputeerde staten hebben die berekening laten toetsen door onderzoeksbureau Fluor. In haar rapportage oordeelt het bureau niet positief over de berekening. Desalniettemin accepteren gedeputeerde staten de berekening en verwijzen zij er in hun motivering veelvuldig naar.
- De kosteneffectiviteitsberekening heeft in ieder geval één duidelijk verkeerd uitgangspunt: het risico op een zwavelzuurmist welke moet worden bestreden met een kostbare "Wet electrostatic Separator" (WESP). De ILT is van mening dat dat uitgangspunt onjuist is omdat het risico op dat verschijnsel verwaarloosbaar is omdat de loogwasser zo ingeregeld kan worden dat er bij een uitgekende loogdosering geen zwavelzuurdamp ontstaat (zie ook het hierna gestelde). Deze wordt namelijk door het loog van de wasser in de rookgasreiniging, vroegtijdig geneutraliseerd en daarmee afgevangen. Daar komt bij dat het risico van het optreden van de zwavelzuurdamp door toepassing van een zogeheten "demister" kan worden verminderd. Deze techniek omvat een filter voor het afvangen van hele fijne druppels. De demister zorgt er voor dat eventuele, met de afgasstroom uit de gaswasser meegesleepte vloeistofdeeltjes, worden tegengehouden. De techniek, *die veel goedkoper is dan een WESP*, kan zelfs submicrondeeltjes ($< 1 \mu\text{m}$) afvangen.
46. Gedeputeerde staten proberen de kosteneffectiviteitsberekening inhoudelijk ook te verdedigen met de stelling dat eventuele prijsvoordelen van de inzet van zwavelrijkere grondstoffen geheel teniet worden gedaan door de extra inzet van duurdere laagzwavelige grondstoffen om op het door de klant gespecificeerde zwavelgehalte uit te komen. De prijs van een anode is onafhankelijk van de anode kwaliteit, de kwaliteit daarentegen waarborgt de continuïteit van de klantvraag naar anodes bij Aluchemie. De ILT kan die redenering niet volgen, immers: een hogere kwaliteit heeft altijd een hogere waarde en de meest eenvoudige berekening leert dat een lagere kwaliteit niet meer af te zetten is en daarmee geen waarde heeft en dat de nieuwe kwaliteit de waarde heeft die de huidige markt er voor betaalt. Bovendien zet Aluchemie helemaal geen laagzwaveliger grondstof in; het zwavelgehalte is in de loop van de tijd zelf iets toegenomen van 1,6 naar 1,74 % Zwavel.
47. Kortom, van buitensporig hoge kosten, die een zware belasting van het milieu rechtvaardigen, is geen sprake. Het is mogelijk om tegen kosten die acceptabel zijn in de branche een zeer vergaande beperking van de emissie plaats te laten vinden.

48. Aangezien Aluchemie in de aanvraag de beste beschikbare technieken heeft beschreven en afgewogen, kunnen deze bij het stellen van emissienormen in de vergunningvoorschriften wel als uitgangspunt worden genomen.⁸

ILT
Inspectie Leefomgeving en
Transport
Juridische Zaken

Datum
4 september 2015

V. Conclusie.

De vergunningvoorschriften met normen voor de uitstoot van SO₂ zijn in strijd met het bepaalde in artikel 2.14, eerste lid, onder c, en het bepaalde bij artikel 5.4 Besluit omgevingsrecht jo artikel 9.3 Regeling omgevingsrecht.

VERZOEK

Op grond van het voorgaande verzoek ik u om de vergunningvoorschriften die betrekking hebben op de uitstoot van SO₂ te vernietigen en gelet op artikel 8:41a van de Algemene wet bestuursrecht voorschriften te stellen voor de zelfstandige anodefabriek van Aluchemie, die gebaseerd zijn op de beste beschikbare technieken als omschreven in de BREF NFM, en vergelijkbare informatiedocumenten, alsmede die gebaseerd zijn op de ervaring met apparaten en wijzen van bedrijfsvoering die met succes in de praktijk zijn beproefd. Uitgangspunt daarbij is dat de afgassen van een anodefabriek zodanig kunnen worden gereinigd dat de SO₂ uitstoot zeer beperkt of nul is.

DE INSPECTEUR-GENERAAL LEEFOMGEVING EN TRANSPORT,



⁸ Ook als in een aanvraag op onderdelen niet wordt uitgegaan van de beste beschikbare technieken, kunnen deze in de vergunningvoorschriften wel worden voorgeschreven (zie o.a. Kamerstukken II 2003/04, 29711, 3, p. 30-31). Voorheen ontstond een probleem indien door het stellen van die voorschriften werd afgeweken van de aanvraag. De Afdeling bestuursrechtspraak stond volgens vaste jurisprudentie niet toe dat werd afgeweken van de aanvraag (bijv. ABRvS 4 februari 2004, *Men R* 2004/45). Als gevolg van de invoering van art. 2.31a bij wet van 28 maart 2013, *Stb.* 2013, 144 (permanent maken Crisis- en herstelwet) bestaat sinds 25 april 2013 wel de mogelijkheid om bij wijziging van de omgevingsvergunning de norm passend bij de beste beschikbare technieken in de vergunning op te nemen.