

provincie limburg



Besluit
van Gedeputeerde Staten van Limburg

**Actualisatie omgevingsvergunning emissie
ammoniak en ZZS (verzoek MOB)**

Rockwool B.V., Industrieweg 15 te Roermond

Zaaknummer: 2022-052657

Kenmerk: DOC-00495009

Verzonden: **26 JUNI 2023**

INHOUDSOPGAVE

1	Besluit	3
1.3	Inwerkingtreding	5
2	Procedure	6
2.1	Huidige vergunnings situatie	6
2.2	Bevoegd gezag	6
2.3	Procedure	7
3	Toetsingskader en overwegingen	8
3.1	Toetsingskader	8
3.1.1	Wijzigen vergunning door bevoegd gezag (art 2.31 Wabo)	8
3.1.2	Actualiseren in het kader van ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en/of BBT	9
3.2	Overwegingen	11
3.2.1	Verzoek MOB	11
3.2.2	Overweging Gedeputeerde Staten	12
3.2.3	Beoordeling beste beschikbare technieken	12
3.2.4	Emissies van stoffen met een minimalisatieverplichting	16
4	Zienswijzen	17
4.1	Zienswijze van de Inspectie Leefomgeving en transport	17
4.2	Zienswijze namens Rockwool door gemachtigde, Boels Zanders Advocaten,	18
4.3	Zienswijze namens MOB door gemachtigde, wakende haan juridisch advies	20
4.3.1	Algemene overwegingen ten aanzien van deze zienswijze	20
4.3.2	Ad 1 (Samenloop natuurspoor en milieuspoor)	23
4.3.3	Ad 2 (Voldoen aan BBT staat aanscherpen van de omgevingsvergunning niet in de weg)	24
4.3.4	Ad 3 (Geen rekening gehouden met mogelijke overschrijdingen van de emissienormen)	24
4.3.5	Ad 4 (Geen onderzoek uitgevoerd naar technische ontwikkelingen)	25
4.3.6	Ad 5 (Ten onrechte geen acht geslagen op de BREF WGC)	25
4.3.7	Ad 6 (Invloed van crossmedia-effecten en ZZS-regelgeving op BBT)	26
4.3.8	Ad 7 (Voorgenomen voorschriften)	27
4.4	Reactie Rockwool op zienswijzen MOB	29
4.4.1	Aanvullende zienswijze	29
4.5	Wijzigingen ten opzichte van de ontwerpvergunning	31
5	Voorschriften	32

1 Besluit

Gedeputeerde Staten van Limburg hebben op 28 juni 2022 een verzoek ontvangen van Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. (verzoeker) om:

1. de omgevingsvergunning van Rockwool B.V. te actualiseren door de emissienormen voor ammoniak te wijzigen in 3 mg/m³;
2. toepassing van de minimalisatieverplichting uit het Activiteitenbesluit op de circa 30 ton/jaar aan emissies van ten minste beide Zeer Zorgwekkende Stoffen fenolen en formaldehyde.

Gedeputeerde Staten van Limburg zijn voornemens, gelet op artikel 2.31 (wijzigen) van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de omgevingsvergunning van Rockwool B.V. ambtshalve als volgt te actualiseren:

- aan de revisievergunning van 20 februari 2020, kenmerk 2020/8432 de onder hoofdstuk 5 van dit besluit opgenomen voorschriften te verbinden.

Gedeputeerde Staten van Limburg,



voorzitter

secretaris

1.1 Afschriften

Dit besluit is verzonden aan de houder van de vergunning, zijnde Rockwool B.V., Industrieweg 15, 6045 JG te Roermond.

Een afschrift van dit besluit is verzonden aan:

- het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Roermond, Postbus 900, 6040 AX Roermond;
- de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (directoraat-generaal Milieu), Postbus 20951, 2500 EZ Den Haag;
- de Nederlandse Arbeidsinspectie, directie MHC, team MHC-Zuid, Postbus 90801, 2509 LV Den Haag;
- de Inspectie Leefomgeving en Transport, Postbus 16191, 2500 BD Den Haag;
- het bestuur van de Veiligheidsregio Limburg-Noord, Postbus 11, 5900 AA Venlo;
- verzoeker.

1.2 Rechtsbescherming

Als dit besluit uw belang rechtstreeks raakt en u bent het niet eens met dit besluit, kunt u beroep instellen bij de Rechtbank Limburg, sector Bestuursrecht. Ook niet-belanghebbenden kunnen bij de Rechtbank Limburg, sector Bestuursrecht beroep instellen, mits zij een zienswijze hebben ingediend tegen het ontwerpbesluit. Beroep kan worden ingediend tegen betaling van de verschuldigde griffierechten. Het beroepschrift moet binnen een termijn van zes weken worden ingediend. Deze termijn vangt aan met ingang van de dag na die waarop dit besluit ter inzage is gelegd. Op deze beroepschriftprocedure is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

Het beroepschrift moet worden ondertekend en moet ten minste bevatten:

- a. de naam en het adres van de indiener;
- b. de datum;
- c. een omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht, en;
- d. de redenen van het beroep (motivering).

Het beroepschrift moet worden gericht aan:

Rechtbank Limburg
Sector Bestuursrecht
Postbus 950
6040 AZ Roermond.

Voor meer informatie verwijzen wij u naar de internetpagina van de Rechtbank Limburg, www.rechtspraak.nl.

Het indienen van een beroepschrift heeft geen schorsende werking. Als u een beroepschrift heeft ingediend, dan kunt u tevens een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening indienen bij de Voorzieningenrechter van de Rechtbank Limburg, sector Bestuursrecht, Postbus 950, 6040 AZ Roermond.

U kunt uw beroep en een eventueel verzoek om voorlopige voorziening ook digitaal instellen bij genoemde rechtbank via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet u wel beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.

1.3 Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag, volgend op de beroepstermijn van 6 weken.

Indien binnen de beroepstermijn tegen het besluit bij de Voorzieningenrechter een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht is gedaan, treedt het besluit niet in werking voordat op dat verzoek is beslist.

2 Procedure

2.1 Huidige vergunningsituatie

Op 20 februari 2020, kenmerk 2020/8432, hebben wij aan Rockwool B.V. een revisievergunning ingevolge de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) verleend voor een inrichting voor de productie van steenwol uit (natuurlijk) gesteente, gelegen aan de Industrieweg 15 te Roermond.

Verder hebben wij voor de inrichting de volgende veranderingsvergunningen verleend:

Wet	Soort vergunning/melding	Kenmerk	Datum
WABO	Milieuneutrale verandering (het plaatsen van tijdelijke kantoorunits)	2020/30017	16 juli 2020
WABO	Milieuneutrale verandering (ondersteuningsconstructie t.b.v een afzuigventilator en luchtbehandelingskast)	2020/34230	20 augustus 2020
WABO	Toepassen gelijkwaardigheids- voorzieningen Bouwbesluit	2020/34146	20 augustus 2020
WABO	Milieuneutrale verandering (uitbreiding Grodanhal)	2020/35897	3 september 2020
WABO	Milieuneutrale verandering (unit load)	2020/35901	3 september 2020
WABO	Milieuneutrale verandering (euralcode 19.12.11*)	2020/42042	15 oktober 2020
WABO	Milieuneutrale verandering (stoffilter Grondanhal)	2021/17294	8 juli 2021
WABO	Milieuneutrale verandering (euralcode 10.02.02)	2021/17860	22 juli 2021
WABO	Milieuneutrale verandering (inrichtingsgrens Ringweg ong.)	2022/1472	10 februari 2022
WABO	Milieuneutrale verandering (Baler project ACB lijn 7)	2022/ 2614	10 maart 2022
WABO	Verandering (verflijen T4)	2022/10116	10 november 2022
WABO	Milieuneutrale verandering (stoffilter lijn 6)	2023/963	16 februari 2023

Tevens gelden de op de inrichting de van toepassing zijnde voorschriften uit het Activiteitenbesluit.

2.2 Bevoegd gezag

De inrichting is genoemd in categorie 11.3.c.4 (het vervaardigen van steenwol met een productiecapaciteit van 5.000.000 kg per jaar of meer) en 28.4.c.1 (bewerken bedrijfsafvalstoffen) van onderdeel C van bijlage 1 van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Verder bevat de inrichting één of meerdere IPPC-installaties. Daarom zijn wij het bevoegd gezag voor de integrale omgevingsvergunning.

2.3 Procedure

Dit besluit is voorbereid met de uitgebreide voorbereidingsprocedure als beschreven in paragraaf 3.3 van de Wabo. Gelet op artikel 3.10, eerste lid, juncto art. 3.15 lid 3 van de Wabo is deze procedure van toepassing omdat de aanvraag geheel / gedeeltelijk betrekking heeft op:

- Een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e (milieu) van de Wabo en
- De te wijzigen/actualiseren activiteiten/vergunningsvoorschriften reeds tot stand zijn gekomen met een besluit dat is voorbereid met de uitgebreide voorbereidingsprocedure (artikel 3.15, derde lid van de Wabo).

3 Toetsingskader en overwegingen

3.1 Toetsingskader

3.1.1 Wijzigen vergunning door bevoegd gezag (art 2.31 Wabo)

Artikel 2.31, eerste lid, van de Wabo geeft de omstandigheden aan waaronder het bevoegd gezag verplicht is de voorschriften van de omgevingsvergunning te wijzigen. Op grond van artikel 2.31, tweede lid, heeft het bevoegd gezag de mogelijkheid om dit te doen.

In de volgende gevallen moet het bevoegd gezag de voorschriften van de vergunning wijzigen:

- Onderdeel a: na een verzoek van een vvgb-orgaan (zie artikel 2.29) of een aanwijzing van de minister (zie artikel 2.34);
- Onderdeel b: wanneer uit de actualisatieplicht blijkt dat de nadelige gevolgen van een milieu-inrichting verder moeten worden beperkt;
- Onderdeel c: bij een van rechtswege verleende omgevingsvergunning (zie artikel 3.9, derde lid) om ernstige nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving te voorkomen of te beperken;
- Onderdeel d, e en f: wanneer dat is bepaald in de betreffende wettelijke regeling, een AMvB op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder i, of in een verordening op grond van artikel 2.2.

Op grond van het tweede lid kan het bevoegd gezag de voorschriften van een omgevingsvergunning wijzigen en zijn enkele criteria genoemd die het bevoegd gezag in het kader van de besluitvorming in beschouwing moet meenemen. Het gaat om:

- Onderdeel a: bij activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning is verleend voor het in gebruik nemen van een gebouw met het oog op de brandveiligheid, moet een wijziging van deze vergunning in het belang van de brandveiligheid zijn met het oog op het voorziene gebruik van het bouwwerk (zie ook artikel 2.13 Wabo);
- Onderdeel b: bij inrichtingen moet een wijziging van de vergunning in het belang zijn van de bescherming van het milieu (zie ook artikel 2.14 Wabo);
- Onderdeel c, d en e: bij activiteiten als bedoeld in de artikelen 2.1, eerste lid, onder i, 2.2 en 2.19, op de gronden die in de betreffende AMvB, verordening of wettelijk voorschrift zijn aangegeven.

Overeenkomstig artikel 2.31 Wabo kan het bevoegd gezag voorschriften die aan een omgevingsvergunning zijn verbonden wijzigen. De omstandigheden waaronder dit moet of kan gebeuren zijn eveneens vermeld in dit artikel. In dit geval is er sprake van een omstandigheid als bedoeld in artikel 2.31, eerste lid, onderdeel b.

3.1.2 Actualiseren in het kader van ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en/of BBT

Buiten de mogelijkheid om in het belang van de bescherming van het milieu (waaronder ook doelmatige afvalstoffenverwerking wordt begrepen¹) de vergunningsvoorschriften te wijzigen, bestaat er tevens een actualisatieplicht in bepaalde gevallen voor het bevoegd gezag.

Naast de extra actualisatieplicht van artikel 5.10 lid 1 van het Bor in verband met nieuwe BBT-conclusies blijft ook de actualisatieplicht van artikel 2.30 lid 1 van de Wabo bestaan. Deze actualisatieplicht houdt in dat het bevoegd gezag regelmatig moet beoordelen of de voorschriften van een vergunning nog toereikend zijn. Dit gezien de ontwikkelingen op het gebied van technisch mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen die de kwaliteit van het milieu verbeteren. Een verdere uitwerking van deze actualisatieplicht staat in artikel 5.10, lid 1 van het Bor. Dit is een niet limitatieve lijst.

Artikel 2.30 lid 1 van de Wabo geeft aan dat onder ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden ook de vaststelling van nieuwe of herziene BBT conclusies vallen. De publicatie van nieuwe BBT conclusies kan dus aanleiding zijn voor het bevoegd gezag om een vergunning te actualiseren. Dit kan dus ook het geval zijn als het een BBT-conclusie is, die niet voor de hoofdactiviteit geldt. BBT-conclusies van een andere sectorspecifieke BREF kunnen namelijk zo relevant zijn, dat het bevoegd gezag ook hier tijdig de vergunning wijzigt. Dit wordt ook onderstreept door de Europese FAQ op de website van de Europese Commissie (FAQ IED II.4).

Actualisatie van de vergunning kan ook nodig zijn als er geen BBT-conclusies gelden. Dit is het geval als er belangrijke veranderingen in de beste beschikbare technieken een aanmerkelijke beperking van de emissies mogelijk maken. De mogelijkheid hiertoe volgt uit artikel 5.10 lid 3, sub b van het Bor.

Bij complexe situaties zullen er vaak mogelijkheden zijn om een routine herziening van een deel van de vergunning te combineren met een actualisatie waarbij het bevoegd gezag ook kijkt naar de van belang zijnde nieuwe BBT-conclusies. Het bevoegd gezag moet in deze situaties rekening houden met de scope en inhoud van elke van belang zijnde BBT-conclusie.

Artikel 5.10 Besluit omgevingsrecht (Bor)

Op grond van artikel 5.10, eerste lid van het Bor moet het bevoegd gezag binnen vier jaar na de publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie van, voor de hoofdactiviteit van de betreffende IPPC-installatie, relevante BBT-conclusies:

- a. Toetsen of de vergunningvoorschriften voldoen aan deze nieuwe BBT-conclusies, aan overige relevante BBT-conclusies en aan bij ministeriële regeling aangewezen informatiedocumenten over beste beschikbare technieken, die sinds het verlenen van de vergunning of de laatste toetsing zijn vastgesteld of herzien,
- b. Indien noodzakelijk, de vergunningvoorschriften actualiseren, en
- c. Controleren dat de inrichting na actualisatie van de vergunningvoorschriften aan die voorschriften voldoet.

¹ Ingevolge artikel 1.1, tweede lid, onder a, van de Wet milieubeheer worden onder gevolgen voor het milieu mede verstaan gevolgen die verband houden met de doelmatige verwijdering van afvalstoffen. Zie o.a. uitspraak ABRS 22 mei 2002, 199903060/1.

Daarnaast geldt op grond van artikel 2.30 van Wabo, zoals reeds hierboven is gesteld nog steeds een algemene actualisatieplicht. Het bevoegd gezag moet regelmatig bezien 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.

Verlaten grondslag van de aanvraag

Met art. 2.31a, lid 1 van de Wabo is het bevoegd gezag bij het wijzigen van een omgevingsvergunning op grond van de Wabo niet langer gebonden aan de grondslag van de oorspronkelijke aanvraag om vergunning. Hiermee wordt een in de praktijk ervaren, door de jurisprudentie opgeworpen belemmering bij het actualiseren van vergunningen voor inrichtingen weggenomen, waar wel technische mogelijkheden tot verbetering van het milieu beschikbaar zijn. Art. 2.31a Wabo stimuleert volgens de regering de toepassing van nieuwe, schonere ontwikkelingen, binnen de grenzen van wat economisch haalbaar is. Art. 2.31a lid 1 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 art. 1.1 lid 1) voor de hoofdactiviteit van de inrichting hebben doorgemaakt sinds de afgifte van de oorspronkelijke vergunning (of de laatste wijziging daarvan).

Technische en economische haalbaarheid

Waar technische mogelijkheden tot verbetering van het milieu beschikbaar zijn, dienen deze te worden toegepast. Zo wordt de toepassing van nieuwe, schonere ontwikkelingen gestimuleerd. Toepassing van art. 2.31a moet uiteraard wel plaatsvinden binnen de grenzen van wat economisch haalbaar is. Dit volgt uit de definitie van beste beschikbare technieken in art. 1 lid 1. 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 art. 2.14) en het bedrijf is via inspraak en beroep beschermd tegen onredelijke eisen (Kamerstukken II 2011/12, 33135, 3, p. 12). De regering is van mening, dat het bevoegd gezag door met gebruikmaking van de voorgestelde bevoegdheid de grondslag van de aanvraag te verlaten, niet op de stoel van de ondernemer gaat zitten:

"De bevoegdheid ziet op het stimuleren van de toepassing van nieuwe, schonere ontwikkelingen bij bedrijven, waarbij de investeringen in milieuvoorzieningen achterblijven bij wat maatschappelijk gebruikelijk en dus haalbaar en betaalbaar en voor de omgeving van de inrichting wenselijk is."

(Kamerstukken II 2011/12, 33135, 7, p. 25-26).

"Het is het bevoegd gezag derhalve niet toegestaan nodeloze duurzaamheidseisen te stellen. Onder de voorgestelde regeling kan de aanvrager inderdaad worden geconfronteerd met veranderingen ten opzichte van zijn oorspronkelijke aanvraag. Deze wijzigingen zullen door het bevoegd gezag echter onderbouwd moeten worden vanuit het milieubelang met oog voor economische haalbaarheid. De uitkomst van deze afweging kan aan de rechter ter toetsing worden voorgelegd. Naar mijn mening is de vrijheid van het ondernemerschap hier niet in het geding."

(Kamerstukken II 2011/12, 33135, 7, p. 26-27).

Realisatietermijn

Zowel bij ambtshalve wijziging van de omgevingsvergunning als bij het vrijwillig overstappen op nieuwe technieken kan de inrichting zo nodig een termijn worden gegund (Kamerstukken II 2011/12, 33135, 3, p. 12). Het moet hier ook gaan om een redelijke termijn waarbinnen de nieuwe technieken ook daadwerkelijk technisch, maar ook economisch (denk aan momenten waarop installaties voor onderhoud stil worden gelegd) kunnen worden gerealiseerd.

3.2 Overwegingen

3.2.1 Verzoek MOB

Het MOB verzoek richt zich op de luchtmissies van de componenten ammoniak, fenolen en formaldehyde.

Ammoniak

Voor zover MOB bekend, is voor ammoniak op dit moment nog de in het Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm) vastgelegde emissiegrenswaarde (EGW) van 30 mg/Nm³ van toepassing op Rockwool B.V. MOB verzoekt om de omgevingsvergunning van Rockwool B.V. te actualiseren door voor ammoniak een maatwerkvoorschrift op te leggen, waarbij de uitstoot wordt begrensd op 3 mg/Nm³. De EGW uit het Abm voldoet al geruime tijd niet meer aan de eis tot toepassing van de beste beschikbare technieken (BBT). Als motivering hiertoe verwijst verzoeker naar een brief van MOB aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat over Aanscherping van Emissiegrenswaarde voor ammoniak uit industriële bronnen d.d. 14 juni 2022 (bijlage 1) en de brief d.d. 11 juli 2022 van de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan MOB over de aanscherping van de ammoniaknorm uit het Activiteitenbesluit).

Uit bijlage 1 bij het verzoek blijkt dat de technische mogelijkheden om ammoniakemissies (verder) te beperken sinds de inwerkingtreding van de rechtstreekse norm uit het Abm aanzienlijk zijn verbeterd. De verzochte aanscherping is dan ook technisch haalbaar, aldus verzoeker.

Mede naar aanleiding daarvan heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat recent laten weten te zullen overgaan tot aanpassing van de ammoniaknorm in het (nog in te voeren) Besluit Activiteiten Leefomgeving (BAL) dan wel het Abm, mocht de invoering van de Omgevingswet en het BAL langer op zich laten wachten (brief d.d. 11 juli 2022). MOB is uiteraard zeer verheugd over dit voornemen, maar omdat met de uitvoering daarvan de nodige tijd gemoeid zal zijn terwijl de overbelasting van de natuurgebieden onverminderd doorgaat, meent MOB dat het reeds nu al noodzakelijk en onvermijdelijk is om over te gaan tot actualisering middels een maatwerkvoorschrift.

MOB meldt tevens dat er ook procesgeïntegreerde maatregelen mogelijk zijn zoals het formaldehyde- en fenolvrije 'Ecosse proces' waarmee de ammoniakemissie tot vrijwel nul kan worden gereduceerd.

Fenolen en formaldehyde

Het verzoek van MOB om toepassing van de minimalisatieverplichting uit het Activiteitenbesluit op de emissie van fenolen en formaldehyde wordt niet geconcretiseerd of nader onderbouwd.

3.2.2 Overweging Gedeputeerde Staten

Verzoeker stelt allereerst ten onrechte dat de emissie-eisen uit het Activiteitenbesluit milieubeheer (zonder meer) van toepassing is op Rockwool B.V. De voornaamste productieprocessen welke emissies van ammoniak veroorzaken betreffen zogenaamde IPPC-installatie(s).

Op grond van het tweede lid van artikel 2.3a van het Abm is in afwijking van het eerste lid afdeling 2.3 Abm, met uitzondering van de artikelen 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.

Verder acht verzoeker ten onrechte dat wij vooruit kunnen lopen op toekomstige nog niet geldende wetgeving, waarvan het bovendien nog niet duidelijk is wanneer deze in werking zal treden.

Daar waar de ammoniak-eis in het Besluit activiteiten leefomgeving naar 5 mg/m³ wordt teruggeschroefd, suggereert verzoeker zelfs dat 3 mg/m³ haalbaar zou moeten zijn. Onduidelijk is waar dit op gebaseerd is, zeker nu uit het schrijven van het ministerie van I en W duidelijk blijkt dat de emissie van 5 mg/m³ gebaseerd is op in opdracht van het ministerie uitgevoerd onderzoek.

Daar waar ammoniakemissies op dit moment niet kunnen voldoen aan de toekomstige norm van 5 mg/m³, zullen deze met de komst van nieuwe normen zeker niet meteen aan deze norm kunnen voldoen. Daar waar emissiebeperkende technieken toegepast moeten worden, zal daarvoor een redelijke termijn gegund moeten worden, zoals reeds eerder aangegeven in dit besluit. Ook zullen technieken niet alleen technisch maar ook economisch haalbaar moeten zijn en niet vergeten mag worden dat indien het realiseren van nieuwe emissiebeperkende technieken andere nadelige milieu-effecten met zich meebrengen, zoals bijvoorbeeld een hoog energieverbruik of een te lozen afvalwaterstroom, het op voorhand niet is uit te sluiten dat een dergelijke emissiebeperkende techniek bij afweging van alle milieugevolgen tegen elkaar niet de beste manier is om het milieu optimaal te beschermen. Natuurbescherming is tot slot geen reden een omgevingsvergunning voor het in werking hebben van een inrichting te actualiseren.

In paragraaf 4.1.9.4 van de vigerende revisievergunning van Rockwool B.V. is vermeld welke emissies onder het Activiteitenbesluit vallen. Wat betreft de emissie van ammoniak zijn dat de bewerkingsprocessen van "Rockpanel" (bronnen i.c. pers 1, uitdampzone en naverbrander). Het merendeel van de ammoniakvracht is afkomstig van processen die onder de scope van de BREF Fabricage van glas vallen en die als BBT-conclusies te gelden hebben voor deze IPPC-installatie. Hieronder zullen we nader in gaan op deze BBT-conclusies en vooral op BBT-conclusies voor de emissies van ammoniak, fenol en formaldehyde naar de lucht.

3.2.3 Beoordeling beste beschikbare technieken

In het belang van het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu moeten aan de vergunning voorschriften worden verbonden, die nodig zijn om de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk - bij voorkeur bij de bron - te beperken en ongedaan te maken. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende Beste Beschikbare Technieken (BBT)

worden toegepast. Voor het bepalen van de BBT moet rekening worden gehouden met de BBT-conclusies en de bij ministeriële regeling aangewezen informatiedocumenten over BBT.

De BBT-conclusies worden vastgesteld door de Europese commissie en worden in de Nederlandse regelgeving niet meer apart aangewezen. Voor BBT Referentiedocumenten (BREF's) die zijn vastgesteld voor 6 januari 2011 geldt dat in afwachting van aanneming van nieuwe BBT-conclusies het hoofdstuk Best Available Techniques (BAT) dat in de desbetreffende BREF staat, geldt als BBT-conclusie.

Voor IPPC-installaties moeten de BBT-conclusies worden toegepast. Uitsluitend indien toepassing van de BBT-conclusies leidt tot buitensporige hoge kosten als gevolg van de geografische ligging, de lokale milieuomstandigheden of de technische kenmerken van de IPPC-installatie mogen in specifieke gevallen minder strenge emissiegrenswaarden worden vastgesteld. Een dergelijke afwijking moet in de vergunning uitdrukkelijk worden gemotiveerd.

Beoordeling

Rockwool B.V. is conform bijlage 1 van de Richtlijn 2010/75/EU van de Europese Unie een IPPC installatie, namelijk: "3.4. Het smelten van minerale stoffen, met inbegrip van de fabricage van mineraalvezels, met een smeltpaciteit van meer dan 20 ton per dag." Daarvoor zijn de volgende BBT-conclusies vastgesteld die een relatie hebben met emissies naar de lucht:

- BREF fabricage van glas (2012);
- BREF economische aspecten en Cross-Media Effecten (2006);
- BREF monitoring (2003).

Dit betekent dat de algemene emissie-eisen van het Activiteitenbesluit niet gelden en dat de emissies moeten voldoen aan de BREF-documenten en BBT-conclusies. Alleen in het geval dat de BBT-conclusies in een BREF geen betrekking hebben op de betreffende activiteit of het type productieproces kunnen de emissie-eisen in afdeling 2.3 van het Activiteitenbesluit wel van toepassing zijn.

Op 20 februari 2020 hebben wij een revisievergunning verleend waarbij BBT conclusies een uitdrukkelijke beoordeling hebben gekregen: Korte termijn wordt in dit verband verwezen naar paragraaf 4.1.9.3 van de revisievergunning. In de tussentijd zijn geen nieuwe BBT-conclusies verschenen, evenmin is op korte termijn een herziening van de BREF Fabricage van glas voorzien.

BBT-conclusies voor ammoniak, fenol en formaldehyde

De BBT-conclusies voor de productie van minerale wol zijn opgenomen in hoofdstuk 5.7 van de BREF Fabricage van glas. De smelt-/koepelovens betreffen het hoofdproces en de overig beschreven activiteiten worden beschouwd als nabewerkingsproces. De door Rockwool B.V. voor de nabewerkingsprocessen gebruikte bindmiddelen (i.c. fenolharsen) zijn de bron van zowel luchtemissies van ammoniak als formaldehyde en fenol. Daarbij is sprake van een onderlinge relatie waardoor de emissie van deze componenten elkaar beïnvloeden zoals is uiteengezet in paragraaf 4.1.9.5 van de revisievergunning.

Voor het hoofdproces zijn geen BBT-conclusies voor luchtemissies van ammoniak, fenolen of formaldehyde in de BREF Fabricage van glas opgenomen en voor de nabewerkingsprocessen wel.

Ammoniak

Voor Rockwool B.V. geldt dat circa 1% van de ammoniak jaarvrucht afkomstig is van het hoofdproces en circa 95% van de nabewerkingsprocessen. Van de nabewerkingsprocessen vormen de spinkamers van lijn 2, 6 en 8 alsmede de pijpschalenmachines (PSM) de grootste emittenten, elk met een aandeel in de jaarvrucht van circa 20%.

Van het hoofdproces heeft alleen de smeltoven van lijn 2 een ammoniak luchtemissie, dit als gevolg van ammoniakinjectie ter reductie van stikstofoxiden in het afgas, hetgeen als BBT is aan te merken. Voor de normstelling van ammoniak voor deze bron is in de revisievergunning aansluiting gezocht bij de ondergrens van de BAT-AEL voor nabewerkingsprocessen (concentratierange 30 – 60 mg/Nm³).

Voor de nabewerkingsprocessen is de bovengrens vergund die beschouwd wordt als BAT-AEL. De reden daarvan is enerzijds dat Rockwool B.V. in relevante hoeveelheden steenwolproducten met een hoge dichtheid maakt en/of producten waarin relatief veel bindmiddel of bindmiddelen toegepast moet worden vanwege producteigenschappen of anderszins. Anderzijds speelt het optreden van crossmedia-effecten een rol, waar verderop in dit document op wordt ingegaan.

Voorgaande uiteenzetting maakt duidelijk dat de grootste ammoniakemissies van Rockwool B.V. onder de BREF Fabricage van glas vallen. Rockwool B.V. voldoet voor deze component aan BBT. De toepassing van de algemene emissie-eisen van het Activiteitenbesluit gaat, anders dan verzoeker meent, en daarmee de toekomstige ammoniaknorm van 5 mg/m³, dus niet op voor de maatgevende emissies van ammoniak.

De emissiebronnen van Rockwool B.V. die niet tot de IPPC-installatie worden gerekend voldoen overigens aan de algemene emissie-eis voor ammoniak uit het Activiteitenbesluit (30 mg/Nm³).

Fenol

Voor de emissie van fenol uit de spinkamers (op lijn 2, 6 en 8 wordt bindmiddel toegepast) is in de revisievergunning een hogere emissie vergund dan als BAT-AEL wordt gezien. Vergund is een maximale emissieconcentratie van 20 mg/Nm³. De BAT-AEL concentratierange voor de totale emissie vanuit de vormingszone is <5 – 10 mg/Nm³.

De emissieconcentratie aan fenol uit genoemde spinkamers is vergund op grond van een Cross media effect beoordeling die is uitgevoerd conform de Bref economische aspecten en Cross-Media Effecten. Uit die beoordeling blijkt dat bij de vergunde fenolconcentratie de gerelateerde luchtemissies van formaldehyde en ammoniak per saldo zoveel mogelijk worden beperkt. Laatst genoemde componenten hebben voor ons prioriteit en daarom is voor fenol een ten opzichte van BAT-AEL minder strenge emissiegrenswaarde vergund. Daarbij is aanvullend een voorschrift opgelegd (voorschrift 7.11) in de vorm van een onderzoekverplichting om de emissie van fenolische verbindingen in de toekomst te laten voldoen aan BAT-AEL voor fenol.

De overige emissies van fenol voldoen aan de BAT-AEL concentratierange of aan betreffende algemene emissie-eis uit het Activiteitenbesluit (20 mg/Nm³).

Formaldehyde

De emissies van formaldehyde vanwege de nabewerkingsprocessen van Rockwool B.V. zijn vergund op een maximale concentratie van 5 mg/ Nm³. Dit is gelijk aan de bovengrens van de BAT- AEL concentratierange (<2 – 5 mg/ Nm³). De reden om de bovengrens te vergunnen is gelijk aan die voor ammoniak, zie hiervoor.

De formaldehyde emissie van Rockwool B.V. voldoet aan BBT. Daarnaast geldt de algemene minimalisatieverplichting uit het Activiteitenbesluit omdat formaldehyde een zeer zorgwekkende stof is. Paragraaf 3.3.2.2 gaat daar verder op in, waarnaar wordt verwezen.

Conclusies BBT

De inrichting voldoet - met inachtneming van de aan de revisievergunning uit 2020 gehechte voorschriften en de cross media beoordeling - aan de beste beschikbare technieken (BBT) ter voorkoming van emissies naar de lucht, de bodem, het water, geluidemissies, afvalpreventie, externe veiligheid en energiebesparing. Op grond daarvan is actualisatie niet aan de orde.

Specifiek voor ammoniakemissie is voor een aantal processen de bovengrens van de BAT-AEL concentratierange vergund. Deze emissiegrenswaarde is noodzakelijk vanwege specifieke producten (i.c. met een hoge dichtheid of hoog gehalte aan bindmiddel) alsmede de eisen die daaraan in de markt gesteld worden. Het terugdringen van de ammoniakemissies, voor zover mogelijk, leidt altijd ook tot andere milieugevolgen.

Het verder terugdringen van de milieubelasting en daarmee ook het terugdringen van de ammoniakemissies is en blijft in het belang van de bescherming van het milieu noodzakelijk. Voor de korte termijn zien wij daartoe geen mogelijkheden en ontbreekt zoals reeds vermeld de noodzaak om de vergunning direct aan te scherpen, want aan BBT wordt voldaan.

Hoewel de vergunning actueel is en er geen herziening van de BREF Fabricage van glas is voorzien, achten wij het gezien maatschappelijke ontwikkelingen, waarbij voor wat betreft de emissiereductie van stikstof een evenredige bijdrage van alle sectoren wordt gevraagd², en ter verduidelijking toch nodig aanvullende voorschriften in de vergunning op te nemen. De aanvulling betreft de begrenzing van de ammoniak jaarvracht en een onderzoekverplichting voor ammoniakreductie.

Uit de emissieregistratiegegevens hebben wij vastgesteld dat de jaarlijkse emissievracht aan ammoniak beduidend lager ligt dan op basis van vergunde bedrijfsduren en debieten theoretisch mogelijk zou zijn. Wij zien daarin reden om middels dit besluit de jaarvracht aan ammoniak te begrenzen.

Wat betreft de emissie van ammoniak uit de IPPC installatie is in de revisievergunning de bovengrens van de BAT-AEL range vergund om de aangevraagde representatieve productiesituatie te dekken. Vanwege afwenteleffecten en de minimalisatieverplichting ten aanzien van formaldehyde is voor fenol een hogere emissiegrenswaarde vergund dan de bovengrens van de BAT-AEL concentratierange. Wij hebben in dit verband een onderzoekverplichting in de revisievergunning van Rockwool B.V. opgenomen die zich richt op fenolverbindingen in de toegepaste bindmiddel(en). De reductie van ammoniak (en formaldehyde) die daar door ons mede mee is beoogd is echter niet specifiek benoemd. Dat willen wij alsnog regelen.

Bovendien is het ons in de afgelopen periode duidelijk geworden dat het nog lange tijd kan duren voordat milieuvriendelijke(re) bindmiddelen beschikbaar zullen komen die geschikt zijn voor toepassing in de steenwolproducten die Rockwool B.V. in Roermond produceert (i.c. zware steenwol producten en/of mechanisch stabiele steenwolproducten). Dat meer recente inzicht maakt dat wij naast fenol ruimer de mogelijkheden tot reductie van ammoniak door Rockwool B.V. willen laten onderzoeken dan via bronmaatregelen alleen (c.q. gebruik van alternatieve bindmiddelen, die minder of geen fenol, ammoniak en formaldehyde bevatten).

Om beide redenen nemen wij alsnog en expliciet een onderzoekverplichting tot ammoniakreductie op.

² Zie leidend principe 5 van de Limburgse Aanpak Stikstofreductie en Natuurherstel. Tevens is in de '2e Gewijzigde Motie 2858 Voncken inzake Stikstof' en de '2e Gewijzigde Motie 2862 Van Caldenberg inzake Red de boeren uit de knel' opgenomen dat er aan het Rijk dient te worden gevraagd voor een aanpak waarbij een evenredige bijdrage wordt gevraagd van alle sectoren voor wat betreft de emissiereductie van stikstof. Daarnaast zal het Rijk begin 2023 de indicatieve emissiereductiedoelen voor de sectoren industrie (en energie) en mobiliteit (inclusief wegverkeer, scheepvaart en luchtvaart) bekend gaan maken.

3.2.4 Emissies van stoffen met een minimalisatieverplichting

De in 2020 middels revisievergunning toegelaten activiteiten gaan gepaard met luchtemissie van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) waarvoor op grond van het inmiddels vervallen normatieve gedeelte van de NeR een minimalisatieverplichting geldt. Deze minimalisatieverplichting vindt haar grondslag in artikel 2.4, tweede lid van het Activiteitenbesluit milieubeheer en is rechtstreeks geldend.

De minimalisatieverplichting houdt in dat het bedrijf voortdurend onderzoekt hoe de emissies van ZZS voorkomen of verder gereduceerd kunnen worden. Voor Rockwool B.V. betreft het de zeer zorgwekkende stoffen formaldehyde alsmede lood en nikkel. Genoemde stoffen zijn respectievelijk ingedeeld in stofklasse MVP2 alsmede MVP1.

Rockwool B.V. past geen bindmiddelen toe die fenolen c.q. fenolverbindingen bevatten die als ZZS worden geclassificeerd of in het productieproces al dan niet door toevoegingen aan de bindmiddelen gevormd kunnen worden. In dat verband stelt MOB onterecht dat dergelijke fenolen door Rockwool B.V. uitgestoten worden en onder de ZZS minimalisatieverplichting vallen.

Naast de rechtstreeks geldende minimalisatieverplichting voor ZZS vanuit het Activiteitenbesluit is Rockwool B.V. vanwege voorschrift 7.11 in de revisievergunning verplicht te rapporteren over de voortgang en inspanningen op het gebied van alternatieve en milieuvriendelijke(re) bindmiddelen. Naast fenol zal deze bronaanpak, vanwege de volgens Rockwool onlosmakelijke samenhang van componenten in bindmiddelen, naar verwachting ook positieve gevolgen gaan hebben voor de emissie van ammoniak en formaldehyde.

Met voorschrift 7.12 van de revisievergunning is de informatieverplichting ZZS aan Rockwool opgelegd. De combinatie van algemene minimalisatieverplichting en beide genoemde vergunningvoorschriften biedt ons in voldoende mate de mogelijkheid te kunnen afdwingen dat ZZS emissies op termijn structureel afnemen. Een (verdere) toepassing van de minimalisatieverplichting waar verzoeker om vraagt, boven hetgeen zoals beschreven reeds in de revisievergunning geregeld is, achten wij daarom niet noodzakelijk.

4 Zienswijzen

Tussen 15 december 2022 en 27 januari 2023 heeft de aanvraag en het ontwerp van het besluit ter inzage gelegen en is iedereen in de gelegenheid gesteld om zienswijzen naar voren te brengen. Van deze gelegenheid is gebruik gemaakt door de inspectie IL en T, namens MOB door de Wakende Haan en namens Rockwool B.V. door Boels Zanders Advocaten. In de volgende paragrafen zijn de zienswijzen samengevat en onze overwegingen weergegeven.

Verder merken we op dat Rockwool B.V. op ons verzoek gereageerd heeft op de namens MOB ingediende zienswijzen. Deze reactie hebben we opgenomen in paragraaf 4.4.

4.1 Zienswijze van de Inspectie Leefomgeving en transport

De zienswijze is ontvangen op 2 januari 2023 en luidt samengevat als volgt. Onze reactie op de zienswijze:

Schone Lucht Akkoord

In het ontwerpbesluit wordt niet gerefereerd naar het Schone Lucht Akkoord (SLA). Juist een verzoek tot actualisatie van de omgevingsvergunning is de gelegenheid om integraal te bezien of de emissies van o.a. NH₃ verder te reduceren zijn. Als advies wordt verzocht "in het besluit van de omgevingsvergunning, conform het Schone Lucht Akkoord, voor de in deze documenten beschreven emissies van alle stoffen de emissiegrenswaarden aan te scherpen naar zo laag mogelijke waarden, liefst de ondergrens van BAT-AEL."

Overwegingen ten aanzien van deze zienswijze

Weliswaar heeft de provincie Limburg het SLA ondertekend, maar dat betekent niet dat het ondertekenen hiervan een verplichting voor ons inhoudt om daar in dit besluit aandacht aan te besteden. Wat verder niet onbelangrijk is om op te merken, is dat 'scherp vergunnen' ook daar waar het niet alleen ter verbetering van de luchtkwaliteit nodig is, concreet uitvoeringsbeleid vergt. Met uitvoeringsbeleid concretiseert het bestuur de afspraken uit het SLA, zodat het voor iedereen duidelijk is wat de doorwerking is van de doelstelling uit het SLA daadwerkelijk is.

Het is overigens van doorslaggevend belang dat de inhoudelijke beleidsregels, de VTH-strategie en de uitvoeringsprogramma's nauwkeurig worden beschreven en uitgewerkt. Anders zal dit beleid in de praktijk niet de beoogde werking krijgen. Het blijkt namelijk dat de bestuursrechter hier veel beleidsruimte accepteert voor het bevoegd gezag om al dan niet gebruik te maken van het geformuleerde beleid.³ Om de toepassing met zekerheid te vergroten, zal het bestuur dus meer zelfbinding moeten organiseren.

De provincie Limburg heeft een dergelijk geconcretiseerd beleid niet. Bij een gebrek daaraan bindt ons het 'scherp vergunnen' anders dan regelgeving dat van ons verlangt, niet. Voorgaande neemt niet weg dat wij per casus bezien welke emissie-eisen kunnen worden opgelegd.

³ ABRvS 30 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:854, r.o. 13.

Binnen een BBT-range betekent scherp vergunnen altijd dat er sterke contra-effecten ontstaan op andere milieuonderdelen, met name op het gebied van afvalwaterlozingen, het energie- en grondstofverbruik zullen deze effecten zich voordoen. Die contra-effecten, al dan niet met een kosteneffectiviteitsafweging, maken dat in een specifieke casus nooit zonder meer aan de onderzijde van een emissierange (die BBT vertegenwoordigt) of lager vergund kan worden. Immers moet er gekeken worden naar de effecten voor het milieu in zijn geheel.

In onze overwegingen nemen wij verder mee dat procesgeïntegreerde maatregelen de voorkeur hebben boven nageschakelde technieken en dat reductie van de emissievracht op jaarbasis wezenlijk belangrijker is dan de verlaging van een emissieconcentratie van een betreffende stof. Verder is een daadwerkelijke aanscherping van normstelling in de vorm van maximale emissieconcentraties in dit besluit niet aan de orde. Om die redenen is het SLA in het (ontwerp)besluit achterwege gelaten.

Wel is de ondertekenen van het SLA op 6 april 2021 mede aanleiding geweest om, naast provinciaalbeleid ten aanzien van stikstofdepositie, na te gaan of ammoniakemissies van de industrie verder te reduceren zijn. Ammoniak draagt immers bij aan de vorming van (secundair) fijnstof en verlaging van ammoniakemissies verbetert de luchtkwaliteit voor wat betreft fijnstof, hetgeen het SLA nastreeft. Het opleggen van een onderzoeksverplichting aan Rockwool komt daar mede uit voort.

Normstelling van ammoniak

De inspectie IL en T merkt op: "in de diverse vergunningsvoorschriften (7.6 t/m 7.9) van de revisievergunning van 21-02-2020 met zaaknummer 2019-204956 wordt echter de boven grens van 60 mg/Nm³ vergund i.p.v. de ondergrens van 30 of 20 mg/Nm³". Dit terwijl in het ontwerpbesluit wordt aangegeven 'dat voor de normstelling van ammoniak is in de revisievergunning aansluiting gezocht bij de ondergrens van de BAT-AEL voor nabewerkingsprocessen (concentratierange 30 - 60 mg/Nm³). Voor de nabewerkingsprocessen is de bovengrens vergund die beschouwd wordt als BAT-AEL'.

De tekst in dit besluit die gaat over de ondergrens heeft enkel betrekking op de smeltoven van lijn 2. In de revisievergunning is voor de smeltoven van lijn 2 voorschrift 7.4 opgenomen, waarbij de normstelling voor de ammoniakvracht in kg/uur overeenkomt met een emissieconcentratie van 30 mg/Nm³. Om die reden zien wij geen noodzaak om de aangehaalde tekst uit het besluit aan te passen.

4.2 Zienswijze namens Rockwool door gemachtigde, Boels Zanders Advocaten,

De zienswijze is ontvangen op 20 januari 2023. Rockwool is het er niet mee eens dat ambtshalve een aanscherping van de voorschriften van de omgevingsvergunning wordt doorgevoerd omdat die bevoegdheid ontbreekt aangezien er geen nieuwe technische mogelijkheden zijn en er een exclusief toetsingskader is waarin reeds normen zijn gesteld.

Overwegingen ten aanzien van deze zienswijze

Vanaf 2017 hebben wij via omgevingsvergunningen ingezet op het verlagen van luchtemissies door middel van het gebruik van alternatieve, milieuvriendelijk(ere) bindmiddelen. Primair vanwege fenol en secundair vanwege zowel formaldehyde als ammoniak. Ons is onder andere uit 2-jaarlijkse rapportages van Rockwool over bindmiddelen gebleken dat doorbraken op dit vlak nog enige jaren op zich laten wachten. Dat wil zeggen dat verlaging van emissies door dergelijke procesgeïntegreerde maatregelen voorlopig niet zijn te verwachten. Mede in dat verband achten wij het zinvol Rockwool eveneens te laten

onderzoeken of en zo ja, welke nageschakelde reductietechnieken die –al dan niet binnen de sector- als BBT zijn aangemerkt en toegepast kunnen worden om emissie(s) tussentijds te verlagen alsmede wat daarvan de consequenties zijn.

Ten aanzien van het beperken van ammoniak worden in paragraaf 5.7.7 van de BREF Glas vijf technieken genoemd om emissies te beperken. Het toepassen van een of een combinatie van die technieken wordt als BBT beschouwd. In paragraaf 4.5.6.1.2 (Wet scrubbers) van de BREF Glas wordt een natte scrubber op basis van water beschreven. Deze techniek is voor de verwijdering van ammoniak uit afgassen gangbaar, breed toepasbaar en heeft een hoge verwijderingsefficiëntie (zie onder andere de in april 2022 geactualiseerde Factsheets Technieken voor beperking luchtmissies bij gaswasser). De haalbaarheid van een dergelijke nageschakelde techniek zou in ieder geval onderzocht kunnen worden. Als genoemd gaat het ons om reductietechnieken die binnen of buiten de sector als BBT worden beschouwd. Ter verduidelijking is voorschrift 1.1 op dit punt aangevuld.

Verder hebben Provinciale Staten in de zomer van 2021 verzocht om via een participatief proces te komen tot een kaderstellende aanpak rondom Stikstofreductie en Natuurverbetering. De Limburgse Aanpak Stikstofreductie en Natuurherstel (LASN) die eind 2021 is vastgesteld zet onder andere in op reductie van stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuur. Alle sectoren moeten daartoe een evenwichtige bijdrage leveren. In deze is het beleid voor de industrie nog niet geconcretiseerd, maar wordt er te zijner tijd aangesloten bij landelijke doelstellingen.

De Limburgse Aanpak Stikstofreductie en Natuurherstel is een actuele ontwikkeling die is gestart nadat de revisievergunning voor Rockwool is verleend. Deze ontwikkeling, de ondertekening van het SLA, kritische vragen van maatschappelijke organisaties en voortschrijdend inzicht ten aanzien van de termijn waarop procesgeïntegreerde maatregelen (i.c. alternatieve bindmiddelen) effect kunnen sorteren, geven ons aanleiding tot het opleggen van een onderzoeksverplichting voor ammoniak. Wij nemen daarmee een actieve houding aan als het gaat om het SLA en acteren alvast in de geest van provinciaal en landelijk beleid als het gaat om stikstofdepositie.

Gelet op het voorgaande en in verband met de bescherming van het milieu ontbreekt ons geenszins de bevoegdheid de vergunning ambtshalve aan te scherpen. Bovendien geldt dat ten aanzien van ammoniak weliswaar concentratie-eisen zijn gesteld maar er nog geen beperking is gesteld aan de jaarvrucht vanwege de gehele inrichting. Dat laatste wordt om de hiervoor genoemde redenen noodzakelijk geacht.

De aan Rockwool opgelegde onderzoeksverplichting beschouwen wij tot slot tevens als het verschaffen van gegevens zoals bedoeld in artikel 2.31a aanhef en lid 2 Wabo. Onze intentie is de ammoniakvoorschriften daadwerkelijk aan te scherpen als blijkt dat er door Rockwool aanvullende en passende BBT maatregelen genomen kunnen worden die de ammoniakuitstoot wezenlijk verlagen. Dit uiteraard rekening houdend met afwenteleffecten.

4.3 Zienswijze namens MOB door gemachtigde, wakende haan juridisch advies

De zienswijze is ontvangen op 18 januari 2023 en wordt, voor zover voor de actualisering van de omgevingsvergunning relevant, als volgt samengevat:

1. Samenloop natuurspoor en milieuspoor;
2. Voldoen aan BBT staat aanscherpen van de omgevingsvergunning niet in de weg;
3. Geen rekening gehouden met mogelijke overschrijdingen van de emissienormen;
4. Geen onderzoek uitgevoerd naar technische ontwikkelingen;
5. Ten onrechte geen acht geslagen op de BREF WGC;
6. Invloed van crossmedia-effecten en ZZS-regelgeving op BBT;
7. Voorgenomen voorschriften.

4.3.1 Algemene overwegingen ten aanzien van deze zienswijze

Vooraleer op de concrete zienswijze in te gaan, stellen we vast dat wat reclamant wenst, namelijk het staken van activiteiten van Rockwool en daarmee dus ook de volgens haar zo schadelijke emissies op Natura 2000-gebieden, niet getuigt van enige notie van de werkelijkheid en evenmin van de geldende regelgeving in Nederland en Europa. Ook het zonder meer opleggen van de meest lage emissienormen waar de inrichting liefst maar meteen aan moet voldoen, getuigt van een gebrek aan werkelijkheidszin. Hiertoe wijzen wij onder andere naar de uitspraak van de ABRvS van 10 december 2008, 200708945/1 en 200708948/1, waarin een door ons aan CSP BV en SABIC Limburg BV opgelegde termijn van 4 jaren om aan emissie-eisen te voldoen die BBT vertegenwoordigen, als alleszins redelijk en reëel is beschouwd. De volgende rechtsoverweging is hierbij van belang:

“Gezien de aard en omvang van de binnen de inrichting te treffen maatregelen en de gevolgen daarvan voor de continuïteit van de bedrijfsvoering, bestaat naar het oordeel van de Afdeling ruimte voor een gefaseerde vervanging van de branders en ruimte om bij het bepalen van de tijd die nodig is voor het realiseren van de SCR-installatie, de reeds ophanden zijnde onderhoudstops te betrekken.”

Overigens heeft de ABRvS uiteindelijk de door ons opgelegde BBT-norm van 125 mg/m³ voor NO_x vernietigd. Hiertoe overwoog zij:

“Met betrekking tot de naleefbaarheid van de gestelde emissiegrenswaarden overweegt de Afdeling als volgt. Ter zitting is door Sabic onweersproken gesteld dat uit emissiegegevens van voorgaande jaren volgt dat bij het verbrandingsproces in de ovens, ook die waarin LN-branders worden toegepast, piekmissies van NO_x optreden als gevolg waarvan niet altijd kan worden voldaan aan de gestelde grensemisiewaarden. Niet is gebleken dat het college deze emissiegegevens bij zijn besluitvorming heeft betrokken. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting volgt dat het onzeker is of het optreden van piekmissies van NO_x wordt voorkomen door de vervanging van flatflame-branders door LN-branders, gezien de technische problemen die een dergelijke vervanging in bestaande ovens met zich brengt. Het college heeft de bestreden besluiten dan ook in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid. De beroepsgrond slaagt.”

Uit het voorgaande volgt overduidelijk dat het opleggen van een met BBT overeenkomende emissienorm, zoals reclamant dat voorziet, zeker niet zonder meer mogelijk is, laat staan zo maar onderin een emissierange te gaan vergunnen. In ons onderhavige besluit kan dat niet anders zijn en daarom is er ook

in alle redelijkheid een onderzoeksverplichting opgelegd waaruit vervolgens moet blijken welke ammoniakemissie in alle realiteit BBT vertegenwoordigt.

Voor Rockwool zijn de sectorspecifieke BBT-conclusies die uit de BREF Fabricage van glas. De BREF WGC betreft een horizontale bedrijfstak overstijgende BBT-conclusie die van toepassing is op een aantal en met name genoemde chemische productieprocessen. Het is daarmee geen BBT-conclusie voor de hoofdactiviteit van Rockwool, want die valt niet onder de sector chemie. De actualisatieplicht uit artikel 5.10, lid 1 van het Bor betreft dan ook niet deze BBT-conclusie. Wel kan de BREF WGC in het algemeen aanleiding zijn om de technische mogelijkheden voor emissieverlaging te (laten) onderzoeken, zie paragraaf 3.1.2 van dit besluit.

Inrichtingen met een IPPC-installatie moeten BBT toepassen. Dat is een belangrijk uitgangspunt van de Richtlijn Industriële Emissies (RIE). Bij het bepalen wat BBT is voor een concrete installatie moet in ieder geval rekening worden gehouden met de BBT-conclusies voor de desbetreffende installatie. Veel BBT-conclusies beschrijven emissieniveaus met een bepaalde bandbreedte voor de emissie. Deze bandbreedte bestaat uit een emissieniveau met een boven- en onderkant en wordt ook wel de prestatierange genoemd. Deze BBT-conclusies geven aan wat het BBT-niveau is voor de sector. Het bevoegd gezag moet voor de concrete IPPC-installatie bepalen waar het BBT-niveau voor die installatie ligt. Daarbij geldt als vereiste dat de emissiegrenswaarde die in een vergunningvoorschrift of in een algemene regel of in een maatwerkvoorschrift wordt gesteld voor een concrete IPPC-installatie, moet waarborgen dat de emissies vanuit die installaties niet hoger zijn dan de bovenkant van de bandbreedte. Dit volgt uit artikel 5.5, lid 6 Bor. De meest basale verplichting is dus dat wordt geregeld dat een installatie niet meer emitteert dan de bovenkant van een bandbreedte.

De vraag is evenwel, wat de mogelijkheden zijn om binnen de bandbreedte tot een beslissing te komen over een lagere emissie, of beter gezegd tot een emissie die zo laag mogelijk is. Hiertoe is een grondslag nodig. Met andere woorden, waarom achten wij het nodig zo laag als mogelijk te vergunnen, onderin de BBT prestatierange. Schone lucht kan hiertoe de grondslag zijn. In casu betreft het de emissie van ammoniak die als precursor van secundair fijnstof in het SLA is opgenomen.

Ammoniak veroorzaakt weliswaar een verzurend en vermestend effect op bepaalde vegetatie in Natura 2000-gebieden, maar of die belasting aanvaardbaar is of niet wordt niet gedaan in een vergunning op grond van artikel 2.1, lid 1 onder e, en evenmin de actualisatie van een dergelijke vergunning.

In de jurisprudentie⁴ wordt tot op heden uitgegaan van een standaardoverweging, dat elke emissiegrenswaarde die binnen de prestatierange (bandbreedte) ligt, voldoende waarborgt dat BBT worden toegepast in de desbetreffende inrichting. Het maakt volgens deze jurisprudentie dus niet uit of de emissiegrenswaarde aan de uiterste bovenkant van een prestatierange ligt, of op een lager niveau.

Wat ons niet bindt, maar wel betrokken moet worden bij het verlenen van een omgevingsvergunning (art. 2.14 eerste lid, onder a, sub 5) zijn de mogelijkheden tot bescherming van het milieu, door de nadelige gevolgen voor het milieu, die de inrichting of het mijnbouwwerk kan veroorzaken, te voorkomen, of zoveel mogelijk te beperken, voor zover zij niet kunnen worden voorkomen. Tegelijkertijd moeten wij bij onze afweging op grond van hetzelfde artikel, sub 1 en 2 zijn de bestaande toestand van het milieu, voor zover de inrichting of het mijnbouwwerk daarvoor gevolgen kan veroorzaken en de gevolgen voor het milieu, mede in hun onderlinge samenhang bezien, die de inrichting of het mijnbouwwerk kan veroorzaken, mede gezien de technische kenmerken en de geografische ligging daarvan. Uit de resultaten van de door

⁴ ABRvS 30 juli 2008, 200705503/1.

ons opgelegde onderzoeksverplichting zal moeten blijken in hoeverre het mogelijk is de gevolgen van de inrichting verder te beperken dan de bovenkant van de BBT range die is vergund. De technische kenmerken van de installatie spelen daarbij een rol en het kan zo zijn dat een verdere reductie van de emissie van ammoniak een ander negatief milieugevolg met zich mee brengt dat tot nadere afweging noodzaakt. Dat kan betekenen dat BBT voor de ammoniakemissie dan toch een hogere waarde in de BBT-range is om andere negatieve milieu-effecten te voorkomen.

De bescherming van de natuur voor zover deze in het belang van het milieu al aan de orde is, zou naast het SLA een reden kunnen zijn om onderin een BBT-range te vergunnen. De (ammoniak)depositie als gevolg van Rockwool op beschermde Natura 2000-gebieden is in relatie tot kritische depositiewaarden hoog te noemen. Vermindering van de ammoniakemissie of zelfs eliminatie daarvan zal echter een beperkt positief effect hebben op de instandhouding van de beschermingsdoelstellingen van betreffend gebied. 86% van de totale stikstofdepositie op natuurgebieden in noord en midden Limburg wordt namelijk veroorzaakt door bronnen uit de landbouw en het buitenland. Zonder het natuurbelang te willen bagatelliseren, kan dit belang alléén geen reden zijn om zonder meer een ammoniaknorm te gaan verlangen onderin de BBT-range of daar zelfs onder.

Rockwool beschikt over een Wnb-vergunning gebaseerd op de laagste vergunde effecten sinds de referentiedata. Rockwool in Roermond produceerde en emitteerde al geruime tijd toen de Natura 2000-gebieden in Nederland op een communautaire lijst zijn gezet. Als dit zou hebben geconflicteerd had dit natuurlijk niet mogen gebeuren. Nu dit wel is gebeurd, kan dit niet anders dan betekenen dat de effecten van Rockwool op de diverse Natura 2000-gebieden wettelijk gezien als niet significant moeten worden gekwalificeerd. Hieronder gaan we daar verder op in.

Wnb-vergunning

Op grond van de uitvoerige beoordeling is resumerend geconcludeerd dat de door Rockwool BV aangevraagde activiteiten geen significant negatieve effecten zullen veroorzaken op de relevante binnen- en buitenlandse Natura 2000-gebieden casu quo de zekerheid bestaat dat de natuurlijke kenmerken van deze Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast. Tegen deze achtergrond is de aangevraagde vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb, onder het verbinden van beperkingen en voorschriften, verleend.

Artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn bepaalt resumerend dat lidstaten passende maatregelen moeten treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen.

In de wetenschap dat in de betrokken Natura 2000-gebieden op landelijk en provinciaal niveau reeds passende maatregelen, gericht op de behoud- en herstelopgave van de voor stikstofgevoelige habitattypen, zijn of (versneld) worden genomen - en andere passende maatregelen van kracht zijn die effectiever zijn - is het intrekken van de aan Rockwool verleende (onherroepelijke) natuurvergunning geen noodzakelijke passende maatregel ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Immers, er is voldoende mate sprake van (zicht op) de uitvoering van andere passende maatregelen om een dreigende verslechtering of verstoring met significante gevolgen van de natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden, waarop de bij de natuurvergunning van Rockwool toegestane activiteiten verzurende en vermestende effecten hebben, te voorkomen.

4.3.2 Ad 1 (Samenloop natuurspoor en milieuspoor)

MOB verzoekt te beslissen tegen de achtergrond van onze verantwoordelijkheden in het natuurspoor en in het milieuspoor. MOB wijst uitdrukkelijk op de samenloop van beide sporen. Het milieuspoor heeft betrekking op milieu én natuur in het hele land – en daarmee ook op de Natura 2000-gebieden. Dit zou blijken uit de Richtlijn Industriële Emissies (RIE) die voorschrijft dat de vergunningsprocedures en -voorwaarden ten volle moeten worden gecoördineerd met het oog op een doeltreffende geïntegreerde aanpak door alle autoriteiten die voor de procedure bevoegd zijn.

Overwegingen ten aanzien van deze zienswijze

Niet alle omgevingsrechtelijke procedures moeten worden gecoördineerd. Met betrekking tot de coördinatieverplichting uit de IPPC-richtlijn heeft de Raad van State het betoog afgewezen dat een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet moest worden gecoördineerd met een vergunning op grond van de Wet milieubeheer (ECLI:NL:RVS:2011:BR5684). De Natuurbeschermingswet vormde namelijk geen implementatie van de IPPC-richtlijn. De IPPC-richtlijn is vervangen door de RIE, maar hiermee is geen verandering in de coördinatiebepaling gekomen. De RIE kent in artikel 5 lid 2 een soortgelijke coördinatiebepaling als artikel 7 in de IPPC-richtlijn. Conclusie kan dan ook niet anders zijn dan dat er geen coördinatieverplichting bestaat voor wat betreft de afhandeling van de door MOB ingediende verzoeken in het kader van (thans) Wnb en de Wabo. Dat laatste wil echter niet zeggen dat de afhandeling van beide verzoeken geheel los staat van elkaar. Onder omstandigheden kan de afhandeling van het verzoek in het kader van de Wabo van belang zijn voor de afhandeling van het verzoek in het kader van de Wnb en vice versa.

4.3.3 Ad 2 (Voldoen aan BBT staat aanscherpen van de omgevingsvergunning niet in de weg)

Volgens MOB leidt de aanhoudende stikstofoverbelasting tot een negatieve ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu en natuur in Nederland (zowel N2000 als niet-N2000), en is het in het belang van de bescherming van natuur en milieu om verder te kijken dan alleen de inhoud van de BBT-documenten. Het feit dat de grootste NH₃-emissies onder de BREF Fabricage van glas vallen, en Rockwool volgens u hieraan voldoet, ontslaat u dus niet van de verplichting om te onderzoeken of in het kader van de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu een strengere norm moet worden gesteld, of in het kader van de bescherming van het milieu een strengere norm kan worden gesteld.

Overwegingen ten aanzien van deze zienswijze

Wat ons betreft staat niet ter discussie dat de kwaliteit van het milieu beschermd moet worden door het stellen van normen die zo streng als mogelijk zijn. Onderzoeken die zich richten op de ontwikkeling van de milieukwaliteit vinden wij daarom minder relevant dan onderzoeken die zich richten op het voorkomen of beperken van emissies. Om laatstgenoemde reden leggen wij dan ook een onderzoeksverplichting aan Rockwool op.

In de tweede plaats gelden er geen milieukwaliteitseisen voor ammoniak. Mocht het natuurbelang – bescherming Natura 2000-gebieden – al een milieubelang zijn in het milieuspoor, dan zou dat in casu een reden kunnen zijn om scherpere ammoniaknormen te gaan stellen. Wij stellen ons echter op het standpunt dat het natuurbelang momenteel primair geen belang is dat noopt tot strengere ammoniaknormen. Dat belang wordt namelijk in het natuurspoor afgewogen, wat een ander wettelijk kader is dan het milieuspoor.

Desondanks kan het in het belang van de bescherming van het gehele milieu of specifiek vanwege het verbeteren van de luchtkwaliteit omwille van gezondheidswinst, nodig blijken te zijn de normstelling voor ammoniak aan te scherpen. Dit komt op een later moment aan de orde, bijvoorbeeld zodra hierover provinciaal beleid is vastgesteld.

4.3.4 Ad 3 (Geen rekening gehouden met mogelijke overschrijdingen van de emissienormen)

Op 7 september 2022 heeft MOB een handhavingverzoek ingediend omdat op grond van de door Rockwool in de EMJVs gerapporteerde gegevens niet kan worden uitgesloten dat sprake is van structurele overschrijding van de emissienormen voor ammoniak naar de lucht. Indien dit juist zou zijn, zou uw standpunt dat Rockwool voor wat betreft ammoniak aan BBT voldoet, geheel of gedeeltelijk onjuist zijn.

Overwegingen ten aanzien van deze zienswijze

Kortheidshalve volstaan wij hier met de melding dat deze zienswijze onjuist is. Er is geen sprake van (structurele) overschrijding van de emissienormen (voor ammoniak) en verder is het instrument EMJV niet bedoeld of geschikt om dergelijke uitspraken op te kunnen baseren. Bovendien dient het niet voldoen aan bestaande normen onderdeel te zijn van een handhavingprocedure en komt dit in het kader van onderhavige vergunningsprocedure niet aan de orde.

Voor nadere informatie verwijzen wij naar onze correspondentie over uw handhavingverzoek geregistreerd onder zaaknummer 2022-049735.

4.3.5 Ad 4 (Geen onderzoek uitgevoerd naar technische ontwikkelingen)

De techniek heeft sinds 2012 niet stilgestaan, en ook op het gebied van de fabricage van glas zal op diverse punten technische voortuitgang zijn geboekt. De ouderdom van de BREF Glas brengt volgens MOB met zich mee dat u op grond van art. 2.30 lid 1 Wabo in het kader van de actualisering extra aandacht moet besteden aan de technische ontwikkelingen.

Overwegingen ten aanzien van deze zienswijze

Wij focussen enkel op BBT, enerzijds omdat artikel 2.31 lid 1 Wabo daar met name op ziet en anderzijds omdat ook met een combinatie van (bestaande) BBT een verdere verlaging van ammoniakemissies te bewerkstelligen is. In dat verband zijn technische ontwikkelingen die niet BBT zijn vanuit juridisch oogpunt niet bruikbaar en vanuit milieuoogpunt naar onze mening enkel wezenlijk relevant als het procesgeïntegreerde maatregelen betreft (i.c. alternatieve bindmiddelen).

4.3.6 Ad 5 (Ten onrechte geen acht geslagen op de BREF WGC)

Het valt MOB op dat geen aandacht is besteed aan de BREF Common Waste Gas Management and Treatment Systems in the Chemical Sector, aangezien de BREF Glas is verouderd. De geassocieerde emissieniveaus liggen in de BREF WGC voor ammoniak tussen de 2 en 10 mg/Nm³. Gezien de inhoud van het Schone Lucht Akkoord (SLA), waaraan ook de provincie Limburg zich heeft gecommitteerd, ligt inzetten op het bereiken van een ammoniak emissieniveau van 2 mg/Nm³ voor de hand.

Overwegingen ten aanzien van deze zienswijze

De reden dat wij de BREF WGC niet hebben benoemd is in de eerste plaats omdat deze niet specifiek van toepassing is op Rockwool. Uiteraard hebben wij wel kennis genomen van deze BREF en in het bijzonder gelet op nageschakelde technieken voor ammoniakreductie. Dit heeft er in combinatie met de in de BREF Glas beschreven en als BBT beschouwde nageschakelde techniek 'wet scrubber' ertoe geleid dat in voorschrift 1.2 een ammoniakconcentratie van 10 mg/Nm³ is vermeld. Die waarde ligt een factor 3 onder de huidige ondergrens van de BBT prestatierange uit de BREF Glas. Uit het opgelegde onderzoek naar ammoniakreductie zal moeten blijken welke waarde daadwerkelijk haalbaar wordt geacht en wat de contra milieueffecten daarvan zijn. Daarom is de ammoniakconcentratie van 10 mg/Nm³ niet al bij voorbaat verplichtend opgelegd.

Onze deelname aan het SLA betekent niet dat automatisch een ammoniakuitstoot van maximaal 30 mg/Nm³ of zelfs 2 mg/Nm³ voor de hand ligt of in de vergunning komt. De onderkant van de BBT prestatierange (BREF Glas) is normaliter het startpunt van het gesprek in geval van een nieuwe installatie en/of nieuwe emissiepunten. Rockwool zal sowieso moeten onderbouwen welke reducties haalbaar en betaalbaar zijn en tot welk maximale jaarvrucht aan ammoniak dit kan leiden. De uiteindelijke norm die bij aanscherping in de vergunning komt is tevens afhankelijk van de bereidheid van Rockwool om eventueel verder te gaan dan hetgeen als BBT beschouwd wordt.

4.3.7 Ad 6 (Invloed van crossmedia-effecten en ZZS-regelgeving op BBT)

- a) MOB stelt zich op het standpunt dat de inhoud en strekking van Art. 14 lid 3 Rie de mogelijkheid biedt om "strengere vergunningsvoorwaarden vast [te] stellen dan die welke haalbaar zijn door gebruik te maken van de beste beschikbare technieken als beschreven in de BBT conclusies." En dat naarmate een toepasselijke verticale BREF ouder is, het logisch is daar sneller van gebruik te maken.
- b) Volgens MOB is het onjuist dat Rockwool geen bindmiddelen toepast die fenolen c.q. fenolverbindingen bevatten die als ZZS worden geclassificeerd.
- c) Vanwege de samenhang tussen de emissies van NH₃, fenol en formaldehyde is een strengere NH₃-normering niet mogelijk zonder negatieve effecten voor de andere emissies, zo begrijpt MOB. Volgens MOB wordt hiermee het principe van art. 2.4 lid 2 Abm miskent dat de uitstoot van ZZS primair moet worden voorkomen, en indien onvermijdelijk, worden geminimaliseerd. Volgens MOB is Rockwool verplicht om onderzoek te doen naar "eerst vermijden, dan minimaliseren" en dienen wij daar streng op toe te zien. MOB meent dat dergelijk onderzoek in belangrijke mate gericht moet zijn op het vinden van milieuvriendelijke(r) alternatieve bindmiddelen. MOB merkt in dit verband op dat uit het ontwerpbesluit niet blijkt hoe duidelijk is geworden dat het nog lange tijd kan duren voordat milieuvriendelijke(r) bindmiddelen beschikbaar zullen komen.
- d) Samenvattend is volgens MOB de uitleg die wij geven aan de invloed van BBT, crossmedia-effecten en ZZS regelgeving op de mogelijkheden tot NH₃-reductie onjuist, althans nodeloos belemmerend voor het bereiken van stikstofwinst. Daarom stelt MOB zeven zaken voor aangaande de hierboven genoemde onderwerpen.

Overwegingen ten aanzien van deze zienswijze

- a) Het is in het algemeen correct dat er vanuit de Rie de mogelijkheid is om strenger te vergunnen als daar noodzaak toe bestaat. In casu en op dit moment is die mogelijkheid er naar onze mening niet, zoals overwogen in paragraaf 4.3.1. Dit staat verder los van de ouderdom van de van toepassing zijnde BREF(s).
- b) Wij hebben in het (ontwerp)besluit vermeld dat Rockwool geen ZZS emitteert die onder de groep fenol of fenolverbindingen zijn te scharen. Daar bedoelen we mee dat de luchtemissies van Rockwool geen stoffen betreffen die als zodanig geclassificeerd zijn. Mogelijk is dit door reclamant

verkeerd begrepen of wordt dit voor fenol ter discussie gesteld. Fenol is volgens de definities die daarvoor gelden geen ZZS en heeft evenmin de status potentieel ZZS.

- c) Hetgeen MOB stelt over het vinden van milieuvriendelijke(r) alternatieve bindmiddelen onderschrijven wij, maar tot op heden is dat voor de steenwolproducten die Rockwool produceert geen optie gebleken. Daarbij baseren wij ons op de door Rockwool overgelegde tweejaarlijkse rapportages over dit onderwerp, ambtelijk overleg met Rockwool en op eigen onderzoek. Om die reden is het vermijden van ZZS emissie vooralsnog niet mogelijk en is de revisievergunning voor ZZS emissie gebaseerd op conventionele bindmiddelen. De vergunde formaldehyde uitstoot is, integraal beoordeeld, de op dit moment laagst haalbare.
- d) Met betrekking tot de voorstellen van MOB zijn onze overwegingen en standpunten in het voorgaande al voor een belangrijk deel aan bod gekomen. Volledigheidshalve worden deze hierna nogmaals kort aangehaald:
- met de aangekondigde wijziging van het Abm en het Bal (1) en de BREF WGC (2) houden wij in ons besluit geen rekening, omdat deze niet specifiek voor Rockwool van toepassing zijn. Met het SLA (3) houden wij rekening, in zoverre dat dit akkoord mede aanleiding heeft gevormd tot het opleggen van een onderzoeksverplichting naar reductie van ammoniak;
 - er is in het milieuspoor geen milieukwaliteitsnorm voor ammoniak, want dat blijkt niet uit bijlage 2 van de Wm. Om die reden baseren wij emissie-eisen (voor ammoniak, stikstofoxiden of een combinatie daarvan) in het milieuspoor niet rechtstreeks op de KDW;
 - de mogelijkheden van het behalen van verschillende emissieniveaus komt overeen met het uitwerken van meerdere reductieniveaus zoals in voorschrift 1.2 is verwerkt. Bij afweging van een normstelling voor ammoniak zullen wij rekening houden met de gevolgen voor het milieu in zijn geheel;
 - het vermijden van ZZS-emissies is in de vigerende revisievergunning uit 2020 reeds geregeld en het vooropzetten van ZZS komt via de relatie tussen ammoniakreductie met andere stoffen in voorschrift 1.2 aan de orde;
 - procesgeïntegreerde maatregelen staan ook wat ons betreft voorop als het gaat om het verminderen van emissies en het toepassen van milieuvriendelijke bindmiddelen vormt daarbij de kern. Wij zien nageschakelde technieken voor de specifieke situatie van Rockwool daarom als een tijdelijke oplossing die kan dienen ter overbrugging van de periode totdat in alle Rockwool producten volledig emissievrije bindmiddelen toepasbaar zijn.

4.3.8 Ad 7 (Voorgenomen voorschriften)

MOB merkt over de voorgenomen voorschriften het volgende op:

- a) Voorschrift 1.1 heeft alleen betrekking op de reductie van NH₃. Het NH₃-emissieniveau hangt samen met de emissieniveaus van fenol en formaldehyde. Hoewel in voorschrift 7.11 (revisievergunning) al een onderzoeksverplichting is opgenomen vanwege fenol, dient deze uitdrukkelijk betrekking te hebben op alle drie de stoffen, met de vermindering van ZZS en procesgeïntegreerde maatregelen als belangrijkste uitgangspunt.
- b) Voorschrift 1.2 merkt NO_x ten onrechte als broeikasgas aan. MOB neemt aan dat N₂O wordt bedoeld.
- c) MOB vindt het onbegrijpelijk dat het onderzoek naar ammoniakreductie gericht moet zijn op een concentratie van 10 mg/Nm³, en dat zelfs deze twee keer hogere norm t.o.v. de BREF WGC en het Bal "geen vereiste" is.
- d) MOB meent dat tevens een onderzoeksverplichting moet worden opgelegd voor de reductie van NO_x.

- e) MOB verzoekt om voor NH₃ ten minste de monitoringverplichtingen uit de BREF WGC in de voorschriften op te nemen.
- f) Elk onderzoek dient te leiden tot een appellabel besluit. MOB wenst van deze besluiten en de daaraan ten grondslag liggende rapporten e.d. op de hoogte worden gehouden.
- g) Het overnemen van het emissieplafond uit de Wnb-vergunning in voorschrift 2 is onaanvaardbaar volgens MOB.

Overwegingen ten aanzien van deze zienswijze

- a) Naast een onderzoeksverplichting voor fenol zoals vastgelegd in voorschrift 7.11 van de revisievergunning geldt er een algemene minimalisatieverplichting voor formaldehyde. Via voorschrift 1.1 van dit besluit is voor alle drie genoemde stoffen een onderzoeksverplichting aanwezig, waarin ook voor ammoniak expliciet aandacht voor procesgeïntegreerde maatregelen is gevraagd. Dat maakt aanpassing van voorschrift 7.11 van de revisievergunning zoals gevraagd overbodig.
- b) De correctie wat betreft broeikasgas wordt in voorschrift 1.2 doorgevoerd.
- c) In het voorgaande is reeds aangegeven hoe wij tot een concentratie van 10 mg/Nm³ zijn gekomen en waarom die concentratie niet verplicht wordt gesteld.
- d) Het verzoek dat reclamant heeft ingediend is gebaseerd op het feit dat vanuit de inrichting van Rockwool grote hoeveelheden ammoniak worden geëmitteerd. Het verzoek behelst duidelijk een milieuhygiënische actualisatie voor deze component alleen.
 Een verzoek met betrekking tot stikstofoxiden is geen onderdeel van het actualisatieverzoek. Verder is de emissie van ammoniak voor het leeuwendeel het gevolg van het gebruik van bindmiddel bij de productie en hangt de emissie van stikstofoxiden samen met verbrandingsprocessen. Zoals vermeld houden wij de focus zuiver op ammoniak en verlaten de grondslag van het verzoek niet.
 Bovendien, NO_x emissies zijn algemeen van aard en daarbij speelt eveneens dat koolstofdioxide vrijkomt. Verduurzamingsacties gericht op het verlagen van emissies van CO₂ en samenhangend daarmee NO_x, zijn door Rockwool reeds in gang gezet en zullen de komende jaren aanvullend ondernomen worden als gevolg van de verplichting tot energiebesparing dan wel de invoering van CO₂-bepijzing.
 Om voornoemde redenen gaan wij geen onderzoeksverplichting opleggen voor NO_x.
- e) Er bestaat op grond van artikel 5.7, lid 2 onder a van het Bor de mogelijkheid om een monitoringsplicht in de vergunning op te nemen ter bepaling van de mate waarin de activiteiten van een inrichting nadelige gevolgen veroorzaken voor het milieu. Deze monitoring kan worden toegepast als de reguliere monitoring zoals die op grond van artikel 5.5 en 5.6 van het Bor zijn voorgeschreven ontoereikend zijn. Dit is een oplossing voor situaties waarin gevolgen worden vermoed, maar niet kunnen worden aangetoond ten tijde van de beoordeling van een aanvraag. Uit de gebonden beoordeling van de revisieaanvraag is al gebleken dat er sprake is van een toepassing van BBT en wat dat betreft was er geen reden de aanvraag te weigeren. In de revisievergunning van Rockwool zijn op grond van artikel 5.5 en 5.6 reeds monitoringsverplichtingen (emissiemeetplan) aan de vergunning verbonden. Uiteraard voldoen deze aan de BREF Monitoring. Een noodzaak voor een aanvullende monitoring ontbreekt ons inziens daarom.
- f) De opgelegde onderzoeksverplichting zal uitmonden in een rapportage waarover wij een appellabel besluit zullen nemen. De onderzoeksverplichting is namelijk zodanig geformuleerd dat deze goedkeuring van ons nodig heeft. Die goedkeuring of juist het onthouden daarvan zal middels een appellabel besluit plaats vinden. Dit besluit zal op de juiste wijze bekend worden gemaakt en reclamant zal daar als belanghebbende ook een afschrift van ontvangen.
- g) Voorschrift 2 hebben wij opgenomen om toezicht en zo nodig handhaving ook vanuit het milieuspoor te kunnen inzetten mocht dat nodig blijken te zijn. Bovendien houden wij vanuit het milieuspoor zo de mogelijkheid open de jaarvracht aan ammoniak in te perken. Naar aanleiding van deze zienswijze hebben wij de in het milieuspoor vergunde activiteiten met een ammoniakemissie vergeleken met die in het natuurspoor. Daarbij is geconstateerd dat enkele activiteiten inmiddels niet meer tot een

omgevingsvergunning behoren en de totale jaarvracht aan ammoniak daarom naar beneden bijgesteld moet worden en wel met 66,9 ton. Deze waarde is als volgt opgebouwd:

- spinkamer lijn 3 (afname 56 ton) en
- Rockpanel 1 (afname per saldo 10,9 ton in combinatie met het toepassen van een naverbrander voor Rockpanel 2).

Een verdere bijstelling van de jaarvracht naar beneden is wat ons betreft op dit moment niet aan de orde. De reden daarvoor is dat er wetgeving op dit vlak in voorbereiding is. Gedoeld wordt op het wetsvoorstel aanpassing wettelijke stikstofdoelstelling 2030 en uitbreiding vergunningplicht stikstofgerelateerde wijzigingen. Met genoemd voorstel wordt onder andere beoogd de aanwezige onbenutte stikstofruimte in vergunningen weg te (kunnen) halen. Te zijner tijd zal over een verdere verlaging van het emissieplafond voor ammoniak worden beslist.

4.4 Reactie Rockwool op zienswijzen MOB

Boels Zanders heeft namens Rockwool B.V. bij brief van 6 februari 2023 gereageerd op de zienswijze zoals deze namens MOB is ingebracht. Hieronder is deze reactie weergegeven, voor zover deze het ontwerpbesluit ter actualisatie van de omgevingsvergunning betreft. Inhoudelijk zullen wij hier niet op reageren.

4.4.1 Aanvullende zienswijze

2.1 Bevoegdheid actualisatie omgevingsvergunning en reikwijdte ontwerpbesluit

De in het ontwerpbesluit opgenomen actualisatie is gebaseerd op art. 2.31, tweede lid, onderdeel b Wabo en art. 5.10, derde lid Besluit omgevingsrecht. Deze bevoegdheid ziet op een wijziging in het belang van het milieu. Het is van belang te beseffen dat alhier alleen de noodzaak tot een wijziging in het belang van het milieu ter discussie kan staan. MOB brengt in haar zienswijze allerlei aspecten naar voren die niet anders kunnen worden begrepen dan kritiek op de bestaande, reeds onherroepelijke omgevingsvergunning. Bij veel van die punten blijkt in het geheel niet waarom er in het belang van het milieu nu andere eisen zouden moeten worden gesteld dan er middels de onherroepelijke omgevingsvergunning zijn gesteld. De onherroepelijke normen die zijn gesteld middels de omgevingsvergunning kunnen alhier echter alleen ter discussie staan voor zover er nu in het kader van het belang van het milieu andere normen moeten worden gesteld. MOB miskent dat in haar zienswijze.

2.2 Emissieplafond NH3

MOB stelt dat als er al een emissieplafond voor NH3 wordt opgenomen, dat plafond moet worden gebaseerd op de gerealiseerde NH3-emissie en dus niet op het in de Nbw-vergunning opgenomen plafond. Cliënte wijst dienaangaande naar hetgeen zij hiervoor uiteenzette over de gestelde 'latente ruimte'. Nu er geen sprake is van 'latente ruimte' en er ook overigens geen reden is om de gestelde ruimte in de Nbw-vergunning in te trekken, kan dat ook geen aanleiding zijn om in de omgevingsvergunning aan te sluiten bij die gestelde gerealiseerde emissie.

2.3 Relatie tot BBT en BREF

MOB stelt in haar zienswijze dat het feit dat de grootste NH3-emissies onder de BREF Fabricage van glas vallen en Rockwool daar volgens uw college aan voldoet, uw college niet ontslaat van de verplichting om te onderzoeken of in het kader van de bescherming van het milieu een strengere norm kan worden gesteld. Dit is onjuist. Cliënte wijst erop dat voor zover een emissie reeds is genormeerd in een van toepassing zijnde BREF, uw college niet bevoegd is strengere eisen dan

conform die BREF op te leggen. Cliënten wijzen dienaangaande op art. 2.3a, tweede lid Activiteitenbesluit milieubeheer en de volgende overweging van de voorzieningenrechter van rechtbank Noord-Nederland:

"De voorzieningenrechter stelt vast dat in tabel 7.59 van de BREF LVIC-S een specifiek emissieniveau met betrekking tot fijnstof van de door verzoekster gebruikte Freiland-ovens is opgenomen. Uit voormelde tabel leidt de voorzieningenrechter af dat onder het begrip fijnstof verschillende soorten fijnstof vallen waarbij ook SiC-stof uitdrukkelijk wordt benoemd als categorie. [...] Voorgaande overwegingen leiden de voorzieningenrechter tot de voorlopige conclusie dat verweerder, gelet op het bepaalde in artikel 2.3a, tweede lid, van het Activiteitenbesluit, in dit geval niet bevoegd was om maatwerkvoorschriften te stellen ingevolge artikel 2.4, achtste lid, van het Activiteiten-besluit."

Cliënte wijst ook nog op de volgende toelichting in de parlementaire geschiedenis van Activiteitenbesluit milieubeheer:

"Om te verduidelijken dat voor IPPC-installaties, waarvoor in BBT-conclusies de emissie-eisen zijn vastgesteld, geldt dat de BBT-conclusies voorrang hebben op de eisen van afdeling 2.3 van het Activiteitenbesluit, zijn de artikelen 2.3a en 2.4 aangepast."

NH₃ is geen (zeer) zorgwekkende stof. De NH₃-emissies van de belangrijkste bedrijfsonderdelen is reeds genormeerd in de BREF Fabricage van glas. Uw college is ten aanzien van die NH₃-emissies niet bevoegd om over te gaan tot hetgeen MOB verlangt. Voor het overige heeft uw college reeds gemotiveerd dat er geen aanleiding bestaat om de norm te wijzigen. Cliënte gaat onder 2.7 nog in op de normering van ZZS (in het bijzonder formaldehyde).

2.4 Overschrijding emissienormen

MOB stelt dat cliënte niet zou voldoen aan de emissienormen voor NH₃. Cliënte betwist dat daaraan niet wordt voldaan. Wat daar verder ook van zij: het niet voldoen aan bestaande normen is onderdeel van een handhavingprocedure en ligt hier niet voor.

2.5 Technische ontwikkelingen als bedoeld in art. 2.30, eerste lid Wabo

MOB stelt dat uw college geen onderzoek heeft gedaan naar eventuele technische ontwikkelingen, als bedoeld in art. 2.30, eerste lid Wabo. Daarbij wijst MOB op de ouderdom van de BREF Fabricage van glas. Cliënte wijst erop dat uw college niet bevoegd is strengere eisen te stellen voor hetgeen wordt genormeerd in de BREF Fabricage van glas. Cliënte ziet dan ook niet waarom uw college vanwege de ouderdom daarvan actief onderzoek had moeten doen of er relevante technische ontwikkelingen zijn.

2.6 BREF Common Waste Gas Management and Treatment Systems in the Chemical Sector

MOB verwijt uw college dat aandacht had moeten worden besteed aan de BREF Common Waste Gas Management and Treatment Systems in the Chemical Sector. Dit normdocument is niet van toepassing op de bedrijfsvoering van Rockwool. Cliënte ziet dan ook niet waarom uw college dit bij de beoordeling had dienen te betrekken.

2.7 Cross-media effecten en ZZS

MOB stelt dat uw college op basis van art. 14, vierde lid Richtlijn industriële emissies bevoegd zou zijn strengere eisen te stellen dan met toepassing van de beste beschikbare technieken haalbaar zijn. MOB ziet echter over het hoofd dat daar ook is bepaald dat lidstaten regels mogen vaststellen op grond waarvan de bevoegde autoriteit dergelijke strengere voorwaarden mag vaststellen. In dit

geval is met art. 2.3a, tweede lid Activiteitenbesluit milieubeheer geregeld dat die strengere eisen in ieder geval niet kunnen zien op de emissie naar de lucht. MOB wijst verder op de minimalisatieverplichting van zeer zorgwekkende stoffen. Dienaangaande heeft uw college al gemotiveerd dat de norm op deze wijze is vastgesteld omdat een lagere grenswaarde leidt tot hogere andere emissies. Aan die afweging is uiteraard al de vraag vooraf gegaan of de emissie van ZZS geheel kan worden vermeden. Dat is op dit moment niet mogelijk. Vervolgens dient dus minimalisatie het uitgangspunt te zijn. Dat is – de cross media effecten in acht nemend – met de huidige normen reeds bewerkstelligt.

Overigens is het door cliënte gebruikte fenol (CAS-nummer 108-95-2) in de Activiteitenregeling milieubeheer niet gekwalificeerd als ZZS. Cliënte ziet niet waarom dit in het afgas anders zou zijn. MOB concretiseert dat ook niet.

Conclusie

Cliënte stelt vast de zienswijze van MOB niet kan leiden tot aanpassing van het ontwerpbesluit. Ten aanzien van de Wnb-vergunning geldt dat uw college in dit geval zowel op basis van art. 2.4 als art. 5.4 Wet natuurbescherming niet bevoegd is over te gaan tot (gedeeltelijke) intrekking. Voor zover uw college daartoe al bevoegd zou zijn, is voldoende gemotiveerd waarom uw college daar in dit geval niet toe overgaat. Ten aanzien van het verzoek tot actualisatie van de omgevingsvergunning geldt dat MOB maatregelen wenst waartoe uw college niet bevoegd is, dan wel is er geen aanleiding om die maatregelen te treffen. De NH₃-emissie voldoet aan de relevante kaders. De BREF Common Waste Gas Management and Treatment Systems in the Chemical Sector is niet van toepassing. Ten aanzien van ZZS is voldoende gemotiveerd waarom de geldende normen de best mogelijke normering zijn.

4.5 Wijzigingen ten opzichte van de ontwerpvergunning

Gelet op de voorgaande overwegingen zijn er ten opzichte van de ontwerpvergunning na aanleiding van de ingediende zienswijzen onderstaande wijzigingen aangebracht in het definitieve besluit:

- a. Voorschrift 1.1 is aangevuld ter verduidelijking dat het enkel gaat om nageschakelde technieken die, zowel binnen en buiten de sector waartoe Rockwool behoort, als BBT zijn aangemerkt;
- b. Voorschrift 1.2 is wat betreft broeikasgas gecorrigeerd (NO_x is gewijzigd in N₂O);
- c. Voorschrift 2 is verduidelijkt en de maximale jaarvracht ammoniak is naar beneden bijgesteld zoals in het voorgaande is beschreven.

Daarnaast is een fout in de laatste zin van paragraaf 3.1.1 gecorrigeerd. Er is namelijk geen sprake van een omstandigheid als bedoeld in artikel 5.10, derde lid van het Bor. Daarom is betreffende zinssnede geschrapt. Deze wijziging heeft ons inziens geen gevolgen voor de ingediende zienswijzen.

Tot slot is in de BBT-conclusie van paragraaf 3.2.3 een tekstuele aanpassing gedaan in de 4^e alinea vanwege de wijziging van voorschrift 2.

5 Voorschriften !

Onderzoekverplichting reductie ammoniakemissie

- 1.1 Uiterlijk binnen 1 jaar na het van kracht worden van dit besluit moet een onderzoeksrapport inzake de mogelijkheden voor de reductie van de emissie van ammoniak ter goedkeuring aan het bevoegd gezag worden overgelegd. Dit onderzoek moet ten minste de volgende aspecten bevatten:
- Procesgeïntegreerde maatregelen. Welke aanpassingen in het proces danwel het ontwerp van de procesinstallatie of installatieonderdelen leiden tot lagere emissies. Wat is de invloed van de gebruikte grond-/hulpstoffen en de te produceren producten (b.v. samenstelling/temperatuur) en van de flexibiliteit van de bedrijfsvoering (bv productiecapaciteit);
 - Procesbeheersing en procesoptimalisatie: Welke maatregelen op het gebied van het bedrijven van de installatie (procesbesturing/beheersing) leiden mogelijk tot lagere emissies;
 - Nageschakelde technieken waarbij zowel naar de optimalisatie van de huidige reductie technieken wordt gekeken als waarbij nieuwe BBT technieken binnen en buiten de sector waartoe Rockwool behoort worden betrokken;
 - Onderhoud installatie en emissiebeperkende technieken;
 - Een onderbouwing van de maatregelen en technieken die nader worden onderzocht waarbij tevens wordt onderbouwd waarom de overige maatregelen en technieken niet voor nader onderzoek in aanmerking komen.
- 1.2 Het onderzoek moet de volgende uitgangspunten hanteren:
- Reductie van NH_3 moet worden beschouwd in relatie tot de reductie van andere stoffen en met name Zeer Zorgwekkende stoffen, fenol(verbindingen) en broeikasgassen (met name CO_2 en N_2O);
 - Reductie van NH_3 moet worden beschouwd in relatie tot het gebruik van aardgas en toegepaste bindmiddelen;
 - De kosteneffectiviteit moet beschouwd worden voor meerdere reductieniveaus. Een maximale concentratie van 10 mg/m^3 is daarbij het streven maar geen vereiste.
- 1.3 Het onderzoek moet een onderbouwing bevatten van:
- De huidige normstelling (concentratie) en hoe deze zich verhoudt tot de gemiddeld gemeten emissies;
 - Te verwachten reductie per onderzochte maatregel;
 - De kosteneffectiviteit van een mogelijke maatregel;
 - Een beschouwing van de crossmedia-effecten.

Emissies ammoniak (NH_3)

- 2 De totale emissie van ammoniak naar de lucht mag gedurende een aaneengesloten periode van 12 maanden niet meer bedragen dan 292.975 kilogrammen. De bepaling van de totale ammoniakemissie dient te gebeuren op basis van emissierelevante parameters (ERP's) zoals vastgelegd in een door het bevoegd gezag goedgekeurd Emissiemeetplan.