

Hoor- en adviescommissie

ADVIES

AAN GEDEPUTEERDE STATEN

naar aanleiding van de behandeling van het bezwaarschrift ingevolge artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van Ketjen Nederlands B.V. te Amsterdam (bezwaarde) ingediend door [REDACTED] van Stibbe te Amsterdam, tegen het besluit van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (ODNZKG) namens Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (verweerders) van 16 januari 2026, waarbij een omgevingsvergunning is verleend voor een milieubelastende activiteit aan de Nieuwendammerkade 1-3 te Amsterdam.

In dit advies komen eerst de procedurele aspecten van de bezwaarprocedure aan bod, te weten:

- verloop van de procedure;
- ontvankelijkheid van het bezwaarschrift; en
- grondslag en inhoud van het bestreden besluit.

Daarna volgen de inhoudelijke onderdelen van dit advies, te weten:

- overwegingen van de commissie ten aanzien van de bezwaren en de verweren; en
- advies van de commissie.

De commissie adviseert in dit geval om het bestreden besluit niet te herroepen.

In dit advies staat hoe de commissie tot dit oordeel is gekomen.

VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Op 27 juni 2025 is door bezwaarde een aanvraag omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit ingediend voor het in gebruik nemen van een boorscrubber voor het verminderen van booremissies. Deze omgevingsvergunning is verleend op 16 januari 2026.

Op 26 februari 2026 is het bezwaarschrift ingediend.

Op 21 mei 2026 heeft een hoorzitting plaatsgevonden. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt dat aan dit advies is toegevoegd.

De voorzitter heeft de zaak op 21 mei 2026 aangehouden voor het inbrengen van een nadere reactie van beide partijen over besluitvorming in het verleden over het aansluiten bij het Besluit activiteiten leefomgeving en een eventuele wijziging van het voorschrift over de NEN-norm voor het meten van emissiewaarden van kobalt.

Bij brief van 4 juni 2026 hebben verweerders een nadere reactie ingediend.

Hierop heeft de gemachtigde van bezwaarde bij brief van 19 juni 2026 gereageerd.

ONTVANKELIJKHEID

Gelet op de datum waarop het bestreden besluit is verzonden, 16 januari 2026, en gelet op de datum waarop het per post verzonden bezwaarschrift is ontvangen, 26 februari 2026, stelt de commissie vast dat het bezwaarschrift binnen de wettelijke termijn is ingediend.

Voorts is het rechtsgeldig ondertekend en wordt voldaan aan alle overige vormvereisten, zodat een inhoudelijke behandeling van de bezwaren kan plaatsvinden.

GRONDSLAG

Van belang is artikel 4.22 Omgevingswet (Ow) waarin het oogmerk van de regels over milieubelastende activiteiten is opgenomen.

De grondslag van het bestreden besluit is gelegen in artikel 5.1, tweede lid, onder b, van de Ow. Een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een of meer milieubelastende activiteiten wordt op grond van artikel 5.18, eerste lid, van de Ow, beoordeeld aan de hand van § 8.5.1.1 Algemene beoordelingsregels en § 8.5.1.2 Specifieke beoordelingsregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

INHOUD VAN HET BESTREDEN BESLUIT

De aanvraag voor een omgevingsvergunning heeft betrekking op plaatsing van een scrubber met

Hoor- en adviescommissie

bijbehorende wijzigingen. Bij de aanvraag heeft bezwaarde geconcludeerd dat het kosteneffectiever is om één scrubber te plaatsen voor drie samengevoegde afgasstromen, in plaats van drie scrubbers voor de verschillende afgasstromen.

Op basis van de ingediende aanvraag en de daarbij aangeleverde informatie hebben verweerders beoordeeld of er sprake is van een wijziging met aspecten die een significante nadelige invloed kunnen hebben op het milieu.

De volgende milieuaspecten zijn i.c. relevant: lucht, water, bodem, geluid, energie en afval- en grondstofgebruik.

Conclusie ten aanzien van lucht

De aanvraag geeft aanleiding tot het stellen van voorschriften. Dit zijn voorschriften 1.1.1 tot en met 1.1.27. Met het stellen van de bovenstaande vergunningvoorschriften wordt voldoende bescherming van het milieu geboden op het gebied van emissies naar de lucht.

Conclusie ten aanzien van water

De emissies naar het water van de aangevraagde activiteiten worden mede via het stellen van voorschriften zodanig voorkomen dan wel beperkt, dat aan de beoordelingsregels voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de ‘milieubelastende activiteit’ (mba) wordt voldaan.

Conclusie ten aanzien van bodem

De risico's voor de bescherming van de bodem nemen als gevolg van de aangevraagde wijziging van de milieubelastende activiteit niet in relevante mate toe. Er is daarom geen sprake van significante nadelige gevolgen voor het beschermen van de gezondheid en het beschermen van het milieu voor het aspect bodem.

De risico's voor de bescherming van de bodem door de aangevraagde activiteiten worden zodanig voorkomen dan wel beperkt, dat aan de beoordelingsregels voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de mba wordt voldaan.

Conclusie ten aanzien van geluid

De emissie van geluid van de aangevraagde activiteiten zijn zodanig dat aan de beoordelingsregels voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de mba wordt voldaan.

Conclusie ten aanzien van energie

Het verbruik van energie van de aangevraagde wijziging van de milieubelastende activiteit leidt niet tot een relevante toename in het verbruik van energie van de gezamenlijke activiteiten. Er is daarom geen sprake van significante nadelige gevolgen voor het beschermen van de gezondheid en het beschermen van het milieu voor het aspect energie. Het verbruik van energie van de aangevraagde activiteiten is zodanig dat aan de beoordelingsregels voor de aanvraag om wijziging van een omgevingsvergunning voor de mba wordt voldaan.

Conclusie ten aanzien van afval- en grondstofgebruik

Er is geen sprake van significante nadelige gevolgen voor het beschermen van de gezondheid en het beschermen van het milieu voor het aspect afval- en grondstofgebruik. Het afval- en grondstofgebruik van de aangevraagde activiteiten is zodanig dat aan de beoordelingsregels voor de aanvraag om wijziging van een omgevingsvergunning voor de mba wordt voldaan.

Conclusie ten aanzien van overige milieuaspecten

De overige milieuaspecten (externe veiligheid en geur) zijn niet relevant bij de beoordeling van deze aanvraag en leiden aldus niet tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan op grond van de al verleende omgevingsvergunning is toegestaan.

Uit het voorgaande blijkt dat, met inachtneming van de opgenomen voorschriften, de gevolgen van de aangevraagde wijziging voor de omgeving verwaarloosbaar zijn, waardoor er geen sprake is van significante nadelige gevolgen voor het beschermen van de gezondheid en het milieu. De vergunning kon dan ook verleend worden.

Verweerders hebben bezwaarden gelet op de artikelen 4:7 en 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in de gelegenheid gesteld zienswijzen naar voren te brengen. De door bezwaarde ingediende zienswijzen zijn gedeeltelijk overgenomen.

Op 16 januari 2026 hebben verweerders de omgevingsvergunning verleend.

Hoor- en adviescommissie

OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE TEN AANZIEN VAN DE BEZWAREN EN DE VERWEREN

1. Bezwaar: toepassing algemene regels uit het Bal

De milieubelastende activiteit die bezwaarde verricht, is het exploiteren van een Seveso-inrichting. De opsomming van andere activiteiten is dus niet nodig voor het van toepassing zijn van artikel 2.11 Bal.

Verweer:

Op grond van artikel 3.49 Bal zijn de bepalingen over het aanwijzen van algemene regels en het verstrekken van gegevens en bescheiden bij milieubelastende activiteiten in de afdelingen 3.4 tot en met 3.11 Bal niet van toepassing op bezwaarde, omdat bezwaarde als complex bedrijf onder afdeling 3.3 Bal valt.

De opsomming op pagina 4 en 5 van het bestreden besluit beoogt echter niet de regels uit afdelingen 3.4 tot en met 3.11 Bal op bezwaarde van toepassing te verklaren. De opsomming staat onder het kopje 'A.3. Locatiebeschrijving' en beoogt enkel op te sommen welke mba's bij bezwaarde worden uitgevoerd. Het is feitelijk juist dat bij bezwaarde onder meer de mba's 'laboratorium', zoals bedoeld in paragraaf 3.7.5 Bal, en 'opslag- en transportbedrijf, groothandel en containerterminal', zoals bedoeld in paragraaf 3.8.6 van het Bal, worden uitgevoerd. Dat achter die mba's de bijbehorende paragrafen uit het Bal genoemd staan, heeft geen juridische gevolgen.

Overweging Commissie

Bezwaarde betwist de juistheid van de feiten zoals opgenomen in het primaire besluit onder A.3. Locatiebeschrijving. De commissie beschikt over onvoldoende informatie om dit punt op juistheid te kunnen toetsen. Het betreffen echter geen feiten die ten grondslag liggen aan het onderhavige besluit. Gelet daarop ziet de commissie geen reden voor herroeping van het besluit op dit punt.

2. Bezwaar: Voorschrift 1.1.4 opleveringsmeting

De termijn van 12 weken in plaats van 16 weken is te kort. Bezwaarde is voor de metingen afhankelijk van derden. De ervaring leert dat 12 weken voor het doen van metingen en het opstellen van een opleveringsmeting te kort is.

Deze bezwaargrond is gelet op de mail van gemachtigde van bezwaarde van 20 mei 2026 ingetrokken.

3. Bezwaar: strenger vergunnen in strijd met artikel 3:3 Awb en onjuist

De samenvoeging van de drie emissiepunten hing samen met het besluit van verweerders van 9 augustus 2024 om een maatwerkvoorschrift toe te voegen aan de vigerende vergunning waarin een bepaalde techniek voor het reduceren van de uitstoot van boor werd goedgekeurd. Voor het realiseren van die techniek was samenvoeging van drie emissiepunten nodig. Verweerders hebben hun bevoegdheid om een vergunning te verlenen voor de samenvoeging van drie emissiepunten gebruikt voor een ander doel, namelijk het scherper vergunnen

In het kader van de BREF WGC (BREF: Best Available Techniques Reference Document, WGC: Waste Gas Treatment) zullen alle emissies voor alle emissiepunten moeten worden herzien. Het is, naast strijdigheid met artikel 3:3 Awb, ook volstrekt ondoelmatig om voor één nieuw emissiepunt de emissies aan te scherpen en voor andere emissiepunten niet.

Verweer:

Verweerders zijn van mening dat er geen sprake is van een aanscherping van de vergunning of misbruik van bevoegdheid. De aanvraag van bezwaarde ziet op een wijziging van de installatie, waarbij een nieuwe situatie ontstaat. Door het samenvoegen van drie emissiepunten en het toevoegen van een boorscrubber verandert de totale afgasstroom. Het emissiepunt E-143 is een nieuw emissiepunt, dat niet aanwezig is in de bestaande situatie en waarvoor dus nog geen emissiegrenswaarden gelden. Die kunnen dus ook niet aangescherpt of strenger worden. Er is geen sprake van misbruik van bevoegdheid.

Hoor- en adviescommissie

Verweerders hebben de emissiegrenswaarden voor emissiepunt E-143 vastgesteld op basis van de meetgegevens uit het verleden in samenhang met de grenswaarden van de BREF-range uit de BREF WGC. Dit is passend op grond van artikel 8.10 van het Bkl.

Ten slotte vinden verweerders het niet ondoelmatig dat zij voor wat betreft de emissiepunten zich bij het behandelen van deze aanvraag hebben beperkt tot hetgeen is aangevraagd. Een actualisatie van de emissiegrenswaarden van alle emissiepunten valt buiten het bereik van het bestreden besluit.

Overweging Commissie

Naar het oordeel van de commissie is geen sprake van détournement de pouvoir door verweerders. Hiervan is pas sprake als de bevoegdheid daadwerkelijk voor een ander doel is ingezet dan waarvoor deze bevoegdheid bedoeld is. De bevoegdheid tot vergunningverlening en het stellen van voorschriften strekt tot bescherming van het milieu. Indien verweerders bij het samenvoegen van emissiepunten tevens beoordelen welke emissiegrenswaarden voor het nieuwe emissiepunt uit milieuoogpunt aanvaardbaar zijn, wordt die bevoegdheid nog steeds gebruikt voor het doel waarvoor zij is verleend.

De andere vraag uit deze (en verdere) bezwaargrond(en) is of sprake is van strenger vergunnen en of verweerders hiertoe bevoegd waren.

De Ow geeft mogelijkheden om streng te vergunnen.

Artikel 4.22, eerste lid, van de Ow bepaalt dat de regels in het Bal en het Bkl gesteld zijn met het oog op onder meer het beschermen van de gezondheid en het beschermen en verbeteren van de kwaliteit van lucht. In het tweede lid van dit artikel is aangegeven dat de regels er in ieder geval toe strekken dat:

*“a. alle passende preventieve maatregelen worden getroffen,
b. alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid worden getroffen,
c. de beste beschikbare technieken worden toegepast,
d. geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt,
(..)”*

Artikel 5.26 van de Ow juncto artikel 8.9, eerste lid, sub d van het Bkl bepaalt dat een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit alleen wordt verleend als de voor de activiteit in aanmerking komende best beschikbare technieken worden toegepast. Op grond van artikel 8.10, eerste lid, van het Bkl dient bij het bepalen van BBT onder meer rekening te worden gehouden met BBT-conclusies.

Gelet op de oogmerken uit artikel 4.22 van de Ow is het de bedoeling dat het bevoegd gezag kiest voor de hoogst haalbare bescherming.

Gelet daarop dient het bevoegd gezag ook bestaande vergunningen op grond van de artikelen 8.98-8.100 van het Bkl te bezien - en zo nodig te wijzigen of in te trekken - in verband met nieuwe BBT-conclusies. Artikel 8.30 van het Bkl bevat zelfs de mogelijkheid om strenger te vergunnen dan wat volgt uit het toepassen van BBT. Dit is hier overigens niet aan de orde.

De commissie is van oordeel dat strenger is vergund, dan de waarden die door bezwaarde waren aangevraagd.

Onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) verzette de regelgeving zich al niet tegen de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om een vergunning te verlenen met strengere emissiegrenswaarden dan in de aanvraag zijn opgenomen, ook als de aangevraagde waarden vallen binnen de BBT-range (BBT: Best beschikbare technieken) van een BBT-conclusie. (Vergelijk: ECLI:NL:RBNNE:2023:3823 Rechtbank Noord-Nederland 13 september 2023).

De mogelijkheden om strenger te vergunnen dan de aanvraag zijn onder de huidige regelgeving nog duidelijker verankerd.

De commissie concludeert op grond van het bovenstaande dat verweerders bevoegd waren

Hoor- en adviescommissie

strengere emissiegrenswaarden op te nemen dan door bezwaarde waren aangevraagd.
De bezwaargrond treft geen doel.

4. Bezwaar: de metingen kloppen niet met de werkelijkheid

De voorgeschreven meetmethodes volgens de toepasselijke NEN-normen voor het meten van de kobalt- en nikkel-emissies zijn niet betrouwbaar genoeg omdat de metingen veel lagere waarden dan verwacht registreren.

Bezwaarde heeft een grenswaarde van 0,05 mg/Nm³ nodig voor kobalt en nikkel die aansluit bij de werkelijke samenstelling van het geproduceerde materiaal en de verwachte emissies op basis van procesgegevens. Deze waarde komt ook overeen met de vergunde waarde voor nikkel, wat logisch is omdat kobalt en nikkel in vergelijkbare hoeveelheden in de katalysatoren voorkomen. Een verschil met nikkel is dat tabel 1.3 behorend bij BBT-conclusie 14 geen emissiegrensnormen voor kobalt bevat. In het uitvoeringsbesluit van de commissie van 6 december 2022 wordt kobalt in het geheel niet genoemd. De motivering voor verweerders om bij nikkel de onderkant van de BREF range als maatgevend te gebruiken, geldt dus in elk geval niet voor kobalt.

Het feit dat er voor bezwaarde ingevolge de BREFs die op haar van toepassing zijn geen BBT-conclusie is voor kobalt, betekent eens te meer dat de norm die verweerders aan bezwaarde opleggen, haalbaar moet zijn.

In de nadere reactie van 19 juni 2026 heeft de gemachtigde van bezwaarde een standpunt ingenomen over de huidige, vigerende NEN-norm (NEN-EN 14385). Aangezien sprake is van een dynamische verwijzing zou sprake zijn van een rechtsonzekere situatie. De gemachtigde van bezwaarde geeft aan dat het bevoegd gezag had moeten nagaan of de normen die het oplegt haalbaar zijn voor bezwaarde. En dit geldt ook voor eventuele toekomstige wijzigingen in de NEN-norm.

Verweer:

Verweerders hebben in het bestreden besluit gemotiveerd waarom zij de meetresultaten van de emissies van nikkel en kobalt uit 2021 nog steeds representatief vinden voor de huidige situatie. Verweerders hebben geen aanwijzingen dat de emissiemetingen van nikkel en kobalt in het verleden op onjuiste wijze zijn uitgevoerd. Zoals bezwaarde zelf beschrijft, zijn deze metingen uitgevoerd volgens de geldende NEN-normen. De NEN-normen zijn gebaseerd op zorgvuldig onderbouwde en breed geaccepteerde wetenschappelijke inzichten. Deze normen worden landelijk erkend als vastgesteld kader voor het uitvoeren van betrouwbare en reproduceerbare metingen.

Dezelfde NEN-normen zijn in het bestreden besluit voorgeschreven voor het uitvoeren van emissiemetingen voor nikkel en kobalt (zie voorschrift 1.1.9). Deze toekomstige metingen moeten onder dezelfde representatieve omstandigheden worden uitgevoerd. Er is geen reden om aan te nemen dat de betrouwbaarheid van toekomstige metingen zal verschillen van de betrouwbaarheid van de eerdere metingen als zij volgens dezelfde NEN-normen en onder vergelijkbare omstandigheden worden uitgevoerd. Er is daarom geen reden om aan te nemen dat bezwaarde de opgelegde grenswaarden voor nikkel en kobalt niet kan halen.

Als in de toekomst andere NEN-normen gaan gelden, zal eerst voorschrift 1.1.9 moeten worden aangepast, voordat bezwaarde verplicht kan worden om volgens een nieuwe NEN-norm te gaan meten. Bij het wijzigen van dat voorschrift kan bezwaarde dan aangeven dat rekening moet worden gehouden met een eventueel verschil in uitkomst tussen de oude en nieuwe NEN-normen. Dit is echter nu nog niet aan de orde.

De haalbaarheid van de emissiegrenswaarde is niet afhankelijk van welke regelgeving van toepassing is. Het is voor de haalbaarheid niet van belang of er wel of geen BREF van toepassing is op een emissiegrenswaarde. Bij het vaststellen van een emissiegrenswaarde stelt het bevoegd gezag de feitelijke situatie als emissiegrenswaarde vast, als deze gelijk of lager is aan de BBT-waarde (afkomstig uit bijvoorbeeld een BREF of het Bal). De BBT-waarde voor kobalt is in dit geval vastgelegd in het Bal. De vastgestelde emissiegrenswaarde is in dit geval op basis van de feitelijke situatie bepaald.

In de nadere reactie hebben verweerders een standpunt ingenomen voor wat betreft het punt om de huidige, vigerende NEN-norm als norm op te nemen in de omgevingsvergunning. Verweerders

Hoor- en adviescommissie

geven hierop aan dat het niet voor de hand ligt om voor het nieuwe emissiepunt E143 een afwijkende versie van de vigerende NEN-norm voor het meten van zware metalen voor te schrijven.

Overweging Commissie

De commissie kan zich vinden in het standpunt van verweerders en is van oordeel dat verweerders de emissiegrenswaarden voor nikkel en kobalt konden baseren op meetrapporten van bezwaarde.

De enkele stelling van bezwaarde dat de huidige NEN-norm mogelijk niet de daadwerkelijke kobaltemissie meet en in de toekomst mogelijk aangepast gaat worden, is naar het oordeel van de commissie onvoldoende om de gestelde emissiegrenswaarde van 0,01 mg/Nm³ onhoudbaar te achten.

Verweerders mochten bij het bestreden besluit in beginsel uitgaan van de thans geldende meetnormen en aansluiten bij de uitkomsten van de metingen. Slechts indien aannemelijk was gemaakt dat met toepassing van die normen niet op betrouwbare wijze kan worden vastgesteld of aan de emissiegrenswaarde wordt voldaan, was er aanleiding geweest tot twijfel aan de meetbaarheid en handhaafbaarheid van het voorschrift. Een dergelijke concrete onderbouwing ontbreekt.

Het bezwaar treft naar het oordeel van de commissie geen doel.

5. Bezwaar: voorschrift F. 1.1.2 stikstofoxiden

Bezwaarde voert aan dat de verlaging tot 25 mg/Nm³ (verdund) in feite overeenkomt met een verlaging tot 100 mg/Nm³ (onverdund). De hoogste waarde in de BBT conclusie 18 van de BREF WGC is 150 mg/Nm³. Dat betekent dat verweerders verder gaan dan de BREF WGC vereist. Er is gelet daarop geen reden om de emissiegrenswaarde voor Nox te verlagen van 50 naar 25 mg/Nm³ met ingang van 1 januari 2028.

In de nadere reactie van 19 juni 2026 gaat de gemachtigde van bezwaarde in op de vraag of de emissiegrenswaarde voor stikstofoxiden van 100 mg/Nm³ per 1 januari 2028 al in een eerdere vergunning, d.d. 3 april 2025, aan bezwaarde is opgelegd.

Emissiepunt E-135 bestaat niet meer en is vervangen door emissiepunt E-143. Dat is de reden dat het besluit van 16 januari 2026 een nieuwe norm bevat voor emissiepunt E-143. De onherroepelijkheid van het besluit van 3 april 2025 kan dus niet aan bezwaarde worden tegengeworpen, nu dat besluit ziet op een emissiepunt dat niet meer bestaat. De Omgevingsdienst heeft niet onderbouwd waarom zij het voor bezwaarde haalbaar acht om voor emissiepunt E-143 op 1 januari 2028 aan de norm van 100 mg/Nm³ te voldoen. Ingevolge artikel 3:46 Awb moet het bevoegd gezag een besluit deugdelijk motiveren. Dit brengt mee dat het bevoegd gezag, alvorens een emissienorm te stellen, moet motiveren waarom deze norm voor de betrokken inrichting haalbaar is. Die motivering ontbreekt volgens bezwaarde.

Verweer:

Verweerders hebben in het bestreden besluit een emissiegrenswaarde van 100 mg/Nm³ voor stikstofoxiden vastgesteld met ingang van 1 januari 2028. De BREF WGC benoemt een range van 10 tot 150 mg/Nm³ voor de emissie van stikstofoxiden. Dit betekent dat bezwaarde zonder meer moet gaan saneren om aan de hoogste waarden uit de BREF-range te gaan voldoen. De waarde van 200 mg/Nm³ is afkomstig uit de destijds geldende regelgeving: het Activiteitenbesluit milieubeheer. In het Bal is een overgangstermijn opgenomen van vier jaar. Hierna moet voldaan worden aan een grenswaarde van 100 mg/Nm³.

De waarde van 100 mg/Nm³ die in het bestreden besluit is vastgesteld, is nog steeds hoog in de BREF-range. Daarnaast is deze waarde nog ver verwijderd van de 30-percentielwaarde uit de oplegnotitie van de BREF WGC. Deze schrijft voor stikstofdioxide-emissies een grenswaarde van 21 mg/Nm³ voor. De waarde van 100 mg/Nm³ sluit aan bij de waarde die op grond van artikel 5.30 van het Bal geldt voor de emissie van bedrijven in Nederland, mits er geen conclusie over die emissie van toepassing is op grond van een BREF. Deze waarde wordt dus in zijn algemeenheid voor de Nederlandse industrie een haalbare waarde geacht. De conclusie dat deze grenswaarde in zijn algemeenheid haalbaar is, is gebaseerd op onderzoek door Tauw. Het is daarom aannemelijk dat de technische maatregelen die bezwaarde hoe dan ook zal moeten treffen om de emissie van stikstofoxiden te reduceren, zullen leiden tot een emissie van minder dan 100 mg/Nm³.

Verweerders achten deze emissiegrenswaarde dan ook haalbaar.

Hoor- en adviescommissie

Tijdens de hoorzitting hebben verweerders erop gewezen dat de emissiegrenswaarde voor stikstofoxiden van 100 mg/Nm³ per 1 januari 2028 al in een eerdere vergunning aan bezwaarde is opgelegd.

In de nadere reactie van 4 juni 2026 wijzen verweerders in dit kader op het onherroepelijke besluit van 3 april 2025 (zaaknr: 12332744, doc nr: 29262458), waarin verweerders onder E.IV.b.iii aan bezwaarde het voorschrift hebben gesteld dat voor (onder andere) emissiepunt E135 moet worden voldaan aan de regels voor emissies in de lucht bedoeld in paragraaf 5.4.4 van het Bal, met uitzondering van artikel 5.27 van het Bal. Uit deze paragraaf volgt een emissiegrenswaarde van 100 mg/Nm³ voor NO_x met ingang van 1 januari 2028.

De verplichting voor bezwaarde om de emissie van NO_x per 1 januari 2028 te reduceren tot maximaal 100 mg/Nm³ bestond volgens verweerders al voorafgaand aan het bestreden besluit, namelijk sinds de inwerkingtreding van het besluit van 3 april 2025.

Overweging Commissie

De commissie stelt voorop, gelet op het hetgeen hierboven al is overwogen, dat verweerders op grond van artikel 4.22 van de Omgevingswet juncto artikel 8.9 van het Bkl bevoegd zijn strengere emissiegrenswaarden op te leggen dan aangevraagd.

De commissie volgt de onderbouwing van verweerders en is van oordeel dat verweerders redelijkerwijs konden aansluiten bij de emissiegrenswaarde uit het Bal en een emissiegrenswaarde van 100 mg/Nm³ met ingang van 1 januari 2028 voor stikstofoxiden konden vaststellen.

De commissie stelt vast dat de opgelegde emissiegrenswaarde zich bevindt binnen de bandbreedte zoals opgenomen in de BBT-conclusies van de BREF WGC.

Van belang is voorts dat de verplichting om per 1 januari 2028 te voldoen aan een emissiegrenswaarde van 100 mg/Nm³ reeds voortvloeide uit het onherroepelijke besluit van 3 april 2025, waarin ook voor emissiepunt E135 aansluiting is gezocht bij paragraaf 5.4.4 van het Bal. De onderhavige emissiegrenswaarden continueren deze lijn voor het nieuwe emissiepunt. De commissie acht dit logisch en aanvaardbaar nu er weliswaar sprake is van een nieuw emissiepunt, maar de mba hetzelfde is gebleven.

Gelet op het voorgaande is de commissie van oordeel dat verweerders in redelijkheid een emissiegrenswaarde van 100 mg/Nm³ voor stikstofoxiden met ingang van 1 januari 2028 hebben kunnen vaststellen en dat zij daarbij bevoegd waren een strengere norm op te nemen dan door bezwaarde was aangevraagd.

6. Bezwaar: controleregime Stikstofoxiden

In bezwaar wordt aangevoerd dat verweerders ten onrechte uit de BBT-conclusie 7 en 8 afgeleid hebben dat een continue meting van stikstofoxiden (NO_x) moet plaatsvinden.

In het geval van bezwaarde is de uitstoot voldoende stabiel omdat NO_x wordt uitgestoten uit emissiepunt E-135. Dit punt bestaat al jarenlang en levert een stabiel meetresultaat op. Het enkele feit dat in naam sprake is van een nieuw emissiepunt E-143 betekent niet dat niet mag worden uitgegaan van de voldoende stabiele emissies van het bestaande emissiepunt E-135

Verweer:

Bezwaarde voert in bezwaar terecht aan dat in het bestreden besluit het onjuiste controleregime voor het meten van NO_x is voorgeschreven. Voorschrift F.1.1.9 van het bestreden besluit moet daarom aangepast worden zodat daaruit volgt dat ten minste eenmaal per zes maanden de concentratie van NO_x via emissiemetingen moet worden vastgesteld volgens de norm EN 14792.

In tegenstelling tot hetgeen bezwaarde suggereert, kan deze meetfrequentie niet verder worden verlaagd, omdat het hier gaat om een nieuwe situatie. Er worden drie emissiepunten samengevoegd en er wordt een nieuwe techniek toegepast (de boorscrubber). Omdat er sprake is van een nieuwe situatie, kan nog niet zijn aangetoond dat er sprake is van voldoende stabiele emissie van stikstofoxiden.

Overweging Commissie

De commissie volgt het betoog van verweerders. In de beslissing op bezwaar zal voorschrift F.1.1.9 van het bestreden besluit daarom aangepast moeten worden in die zin dat daaruit volgt

Hoor- en adviescommissie

dat ten minste eenmaal per zes maanden de concentratie van NO_x via emissiemetingen moet worden vastgesteld volgens de norm EN 14792.

De commissie ziet geen aanleiding voor een verdere verlaging van de meetfrequentie.

De bezwaargrond is gedeeltelijk gegrond.

7. Bezwaar: voorschrift onderzoek verlaging emissiegrenswaarde Ammoniak

In bezwaar is aangevoerd dat voor ammoniak (NH₃) op grond van de BREF WGC alleen een range bij BBT-17 geldt waar het gaat om selectieve katalytische reductie (SCR) of selectieve niet-katalytische reductie (SNCR). Beide zijn voor bezwaarde niet van toepassing. Dat betekent dat de motivering dat er een verplichting bestaat om aan de onderkant van de BREF-range te vergunnen, ondeugdelijk is.

Tijdens de hoorzitting is namens bezwaarde aangegeven dat bovenstaande per abuis onjuist is het bezwaarschrift stond. Tabel 1.5 behorend bij de BBT-conclusie 17 van de BREF WGC is van toepassing omdat bezwaarde gebruik maakt van selectieve katalytische reductie (SCR).

Waar het bezwaarde om gaat is voetnoot I die voor bezwaarde van toepassing is. Deze voetnoot vermeldt duidelijk dat de bovengrens van de BREF-range hoger kan zijn in het geval van hoge procesafgassen met een zeer hoge NO_x-concentratie (bv. meer dan 5 000 mg/Nm³) vóór behandeling met SCR. Dat doet zich bij bezwaarde voor. Dat betekent dat onderzoeken naar de verlaging van de emissie van ammoniak (NH₃) niet zullen leiden tot manieren om de emissies te verlagen.

Het voorschrift is om die reden onevenredig. Bezwaarde heeft al meerdere onderzoeken naar ammoniakreductie uitgevoerd. De uitkomst van deze onderzoeken is dat bezwaarde de emissie van ammoniak niet verder kan beperken.

Verweer:

In het bestreden besluit is voor het bepalen van de emissiegrenswaarde voor ammoniak aangesloten bij tabel 1.5, behorende bij BBT 17 van de BREF WGC, omdat uit de aanvraag voor de revisievergunning uit 2017 blijkt dat bezwaarde gebruik maakt van SCR.

Ook als er geen sprake is van SCR, bestaat een verplichting voor bezwaarde om ammoniak te reduceren, die volgt dan niet uit BBT 17, maar uit BBT 18 van de BREF WGC. In de daarbij behorende tabel 1.6 is een BREF-range van 2 tot 10 mg/Nm³ voorgeschreven. Ook in dat geval is de ammoniakemissie van bezwaarde nog ver verwijderd van de onderkant van de BREF-range, waardoor de onderzoeksverplichting in stand dient te blijven. In aanvulling hierop is het aannemelijk dat een scrubberinstallatie de ammoniakemissie zal verlagen, aangezien ammoniak een polaire stof is en daarom in het spui zal oplossen.

In tegenstelling tot hetgeen bezwaarde stelt, is de vergunde emissiegrenswaarde in 2017 niet verlaagd met behulp van gegevens verkregen uit de analyzers. De verificatie van de analyzers was nog niet afgerond toen bezwaarde de revisievergunning in december 2015 aanvraag. Na 2018 hebben verweerders geen onderzoeken naar verdere ammoniakreductie van bezwaarde ontvangen. De meetresultaten in paragraaf 5.1.3 van de toelichting op de aanvraag (processtuk 2 in het bezwaardossier) kunnen niet als zodanig worden aangemerkt. De procesdata van de analyzers zijn nooit in een onderzoeksvorm aan verweerders aangeleverd. Het is daarom niet onevenredig om nu, acht jaar later en na een wijziging van de installatie, een nieuwe onderzoeksverplichting op te leggen.

Overweging Commissie

Voorschrift F.1.1.21 bepaalt dat bezwaarde binnen 26 weken na inwerkingtreding van de beschikking een onderzoek dient uit te voeren naar de getroffen en mogelijk te treffen (combinatie van) emissiebeperkende maatregelen om de emissie van (onder andere) ammoniak in emissiepunt E-143 te beperken.

De commissie kan zich vinden in het verweer hierover van verweerders.

Uit het dossier kan de commissie niet opmaken dat de onderzoeksverplichting onevenredig voor bezwaarde zou zijn.

Hoor- en adviescommissie

ADVIES VAN DE COMMISSIE

De commissie komt op basis van de stukken, het besprokene tijdens de op 21 mei 2026 gehouden openbare hoorzitting en de na de hoorzitting ingediende nadere stukken tot het advies het bezwaarschrift tegen het besluit van 16 januari 2026 gedeeltelijk gegrond te verklaren, namelijk voor zover dat gericht is tegen voorschrift F.1.1.9 van het bestreden besluit.

Het voorschrift F.1.1.9 dient te worden gewijzigd in die zin dat daaruit volgt dat de meetfrequentie van NOx wordt gewijzigd van 'continue' naar 'eenmaal per zes maanden' en de concentratie van NOx via emissiemetingen moet worden vastgesteld volgens de norm 'EN 14792'.

Voorts adviseert de commissie tot de volgende aanpassing.

Ten aanzien van de emissiegrenswaarden voor kobalt staat in de omgevingsvergunning dat aanvankelijk een norm was vastgesteld van 0,005 mg/Nm³. In het definitieve besluit is dit afgerond naar twee decimalen dus: 0,01 mg/Nm³ voor emissiepunt E-143. Dit staat wel juist onder F Voorschriften onder 1.1.1. opgenomen maar dient nog in tabel 1 en tabel 2 onder C.3.1.7.7 'Conclusie emissiegrenswaarden' te worden aangepast.

De commissie adviseert het bezwaarschrift voor het overige ongegrond te verklaren en het bestreden besluit, afgezien van de wijziging in voorschrift F.1.1.9 en in tabel 1 en tabel 2 onder C.3.1.7.7, niet te herroepen.

Haarlem, 23 juni 2026

de Hoor- en adviescommissie,

Kamer II

,
fungerend secretaris




voorzitter

