

12 MEI 2021

		Vrachtbrief Datum/Tijd: 11-05-2021 12:37 Vrachtbriefnummer:  Ordernummer: 	
		Product: Koeriersdiensten Voertuig: Ieder voertuig	Aantal colli: 1 Totaal gewicht: 0,2 kg Volume: 0,001 m3
Klant Bedrijfsnaam: Norton Rose Fulbright LLP Adres: Amstelplein 1, 24 verd 1096 HA AMSTERDAM			
Afzender: Bedrijfsnaam: Norton Rose Fulbright LLP Contactpersoon: Receptie Adres: Amstelplein 1, 24 verd 1096 HA AMSTERDAM Telefoon: 020-4629300 Referentie klant: Opmerking:		Ophalen op 11-05-2021 om 12:37	
Bestemming: Bedrijfsnaam: Provincie Groningen - College van Gedeputeerde Staten Contactpersoon:  Adres: Sint Jansstraat 4 9712 JN GRONINGEN Telefoon: Referentie klant:  Opmerking:		Afleveren op 11-05-2021	
Algemene opmerkingen <div style="border: 1px solid yellow; padding: 5px; display: inline-block;"> met handtekening retour mailen zodra afgeleverd </div>			
Handtekening: Naam:		Naam: Aflever datum/tijd: 11-05-2021 Wachttijd: Laad/los tijd:	

Op al onze activiteiten zijn, afhankelijk van de aard van de werkzaamheden van toepassing *Grensoverschrijdend wegvervoer, de bepalingen van het CMR-verdrag (Genève 1956) *Binnenlands wegvervoer, de Algemene Vervoercondities (AVC 2002), gedeponeerd ter griffie van de arrondissementsrechtbanken te Amsterdam en Rotterdam, alsmede de Algemene Voorwaarden Koeriersdiensten (AVK 1990), gedeponeerd ter griffie van de arrondissementsrechtbanken te Amsterdam en Rotterdam. Betaling: NOB algemene betalingsvoorwaarden, gedeponeerd ter griffie van de arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage. Van deze voorwaarden, die alle bij ons ter inzage liggen en bij ons op aanvraag verkrijgbaar zijn, geldt telkens de laatst gedeponeerde versie.

11 mei 2021

Per koerier verstuurd:
Provincie Groningen
College van Gedeputeerde Staten
Sint Jansstraat 4
9712JN Groningen

Vooraf per fax verstuurd: [REDACTED]

Vooraf per e-mail verstuurd:
[REDACTED]@provinciegroningen.nl

Norton Rose Fulbright LLP
Advocaten, Notarissen & Solicitors
Rembrandt Toren 24e verdieping
Amstelplein 1 1096 HA Amsterdam
Postbus 94142 1090 GC Amsterdam
Nederland

Tel +31 20 46 29 300

Fax +31 20 46 29 333

nortonrosefulbright.com

Directe lijn
[REDACTED]

Email
[REDACTED]@nortonrosefulbright.com

Uw ref
2021-031071/e

Onze ref
[REDACTED]

Geachte College,

Zienswijze RWE revisievergunning en verruiming meestook biomassa

Namens RWE Eemshaven Holding II B.V. (**RWE**), statutair gevestigd aan de Amerweg 1 te Geertruidenberg, dien ik hierbij een zienswijze in tegen het ontwerpbesluit van het College van Gedeputeerde Staten (het **College**) van 26 maart 2021 (kenmerk 2021-031071/e) strekkende tot het verlenen van een revisievergunning voor de exploitatie van de energiecentrale in de Eemshaven (het **Ontwerpbesluit**). Het Ontwerpbesluit strekt tevens ter verruiming van de hoeveelheid biomassa die in de centrale kan worden meegestookt.

RWE verzoekt uw College om het Ontwerpbesluit op essentiële onderdelen te wijzigen. Daarbij geldt als belangrijk aandachtspunt dat uw College in het Ontwerpbesluit op onjuiste wijze toepassing geeft aan de wettelijke systematiek voor het vaststellen van BBT en ten onrechte betekenis toekent aan onderdelen uit het provinciaal milieuplan, de Oplegnotitie BREF LCP, en het Schone Lucht Akkoord. Deze stukken zijn niet aangewezen als wettelijke BBT-informatiedocumenten.

Het Ontwerpbesluit bevat als gevolg hiervan enkele onredelijk scherp geformuleerde emissiegrenswaarden die ten onrechte afwijken van de aanvraag. Nu het onmogelijk is om de energiecentrale te exploiteren in overeenstemming met de emissiegrenswaarden uit het Ontwerpbesluit, verzoekt RWE uw College om het Ontwerpbesluit conform deze zienswijze te wijzigen. RWE wijst volledigheidshalve op het feit dat de Rechtbank Den Haag recent in een sterk vergelijkbare zaak heeft geoordeeld dat het voorschrijven van dergelijk stringente emissiegrenswaarden zich niet verhoudt tot de implementatie van de BBT-conclusies in paragraaf 5.1.1 en paragraaf 5.1.2 van het Activiteitenbesluit.¹

¹ Rechtbank Den Haag, 30 maart 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:3040

1 Achtergrond

- 1.1 RWE heeft op 11 december 2007 een milieuvergunning verkregen voor het oprichten en exploiteren van de energiecentrale in de Eemshaven. RWE is op basis van de vigerende vergunning gerechtigd om de centrale volledig te stoken op steenkool en tevens om een maximale hoeveelheid van 800 kton biomassa mee te stoken.
- 1.2 De vigerende vergunning stelt vast dat RWE toepassing geeft aan de beste beschikbare technieken als opgenomen in de BREF LCP (2006). Met betrekking tot luchtmissies, stelt de vergunning vast dat de nageschakelde technieken (E-filter, SCR en ROI) destijds invulling gaven aan de allerlaatste stand der techniek en dat daarmee emissiewaarden worden gerealiseerd die zoveel mogelijk liggen op de ondergrenzen van de prestatieranges uit de BREF LCP (2006). De emissiegrenswaarden die in de vigerende vergunning zijn opgenomen zijn dus al uiterst stringent voor de technieken die RWE in de energiecentrale toepast.
- 1.3 RWE heeft op 8 november 2018 een aanvraag ingediend voor de wijziging van de milieuvergunning. Het betreft, op verzoek van uw College, primair een aanvraag voor de revisie van de vigerende vergunning. Daarnaast heeft de aanvraag betrekking op een wijziging van de brandstofmix, te weten het verruimen van de hoeveelheid biomassa die in de energiecentrale kan worden meegestookt (van 800 k/ton per jaar naar 1.600kton per jaar).
- 1.4 RWE heeft de aanvraag deels gebaseerd op de thans vergunde emissiegrenswaarden die reeds veel strenger zijn dan de grenswaarden die voortvloeien uit het Activiteitenbesluit. De aanvraag maakt inzichtelijk dat er binnen de inrichting nog steeds toepassing wordt gegeven aan de beste beschikbare technieken uit de nieuwe BREF LCP 2017 en dat de toepassing van deze technieken nog steeds leidt tot emissiewaarden die vallen binnen de (aangescherpte) prestatieranges uit de nieuwe BBT-conclusies. Daarmee staat vast dat de inrichting ook naar huidige maatstaven voldoet aan BBT. En dat is ook niet verwonderlijk, aangezien het hier gaat om één van de meest moderne kolencentrales ter wereld die destijds is vergund op basis van de meest strikte normeringen uit de BREF LCP (2006). Nu de inrichting nog steeds voldoet aan BBT, dient uw College deze conclusie op grond van artikel 2.14, lid 1, onder c, Wabo "in acht te nemen" bij het verlenen van de vergunning, hetgeen hieronder in meer detail wordt toegelicht.

2 Wettelijk toetsingskader BBT

- 2.1 Het toetsingskader dat uw College dient toe te passen is neergelegd in artikel 2.14 Wabo. Specifiek met betrekking tot BBT, vereist artikel 2.14, lid 1, onder c Wabo dat er binnen de inrichting toepassing wordt gegeven aan de in aanmerking komende beste beschikbare technieken. De wijze waarop de beste beschikbare technieken "moeten" worden bepaald is vastgesteld in het Bor en het Mor.² Het betreft hier een juridisch dwingend voorgeschreven kader voor het vaststellen van BBT.
- 2.2 Artikel 5.4 Bor vereist dat uw College bij de bepaling van de in aanmerking komende beste beschikbare technieken rekening houdt met de relevante BBT-conclusies en aangewezen informatiedocumenten. Nu de Minister geen gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid om via de informatiedocumenten extra eisen te stellen aan de wijze waarop de beste beschikbare technieken wordt bepaald, dient uw College bij de vaststelling of RWE toepassing geeft aan de best beschikbare technieken uitsluitend uit te gaan van de relevante BBT-conclusies. Het betreft primair de nieuwe BBT-conclusies voor grote stookinstallaties (2017). Deze BBT-conclusies schrijven specifieke technieken voor die ingezet moeten worden bij het verbranden van steenkool (BBT 18-23), het stoken van biomassa (BBT24-27), en het meestoken van afvalstoffen (BBT 60-71). Het inzetten van één of een combinatie van deze technieken is dan ook de basis voor de beoordeling of een inrichting voldoet aan BBT.

² Artikel 2.14, lid 6 Wabo

BBT: vergunde activiteiten (kolen en 800 kton/jaar biomassa)

- 2.3 De aanvraag van RWE heeft primair betrekking op een revisie van de vigerende vergunning en voorziet dan ook in het continueren van de reeds vergunde activiteiten, te weten het stoken van kolen, al dan niet aangevuld met het meestoken van maximaal 800 kton/jaar biomassa. De BBT-conclusies geven voor deze activiteiten aan welke technieken er binnen een inrichting kunnen worden toegepast. RWE heeft in de aanvraag inzichtelijk gemaakt dat de technieken die binnen de centrale worden toegepast voldoen aan de technieken die in de BBT-conclusies zijn voorgeschreven voor het stoken van steenkool (BBT18-23) en biomassa (BBT24-27). Daarmee is aangetoond dat de inrichting voor het uitvoeren van de bestaande activiteiten nog steeds toepassing geeft aan technieken die op basis van de nieuwe BBT-conclusies worden aangemerkt als BBT. RWE verwijst hier naar bijlage D (toetsing beste beschikbare technieken) van het MER.
- 2.4 De BBT-conclusies eisen voorts dat de technieken die in de inrichting worden toegepast dusdanig zijn vormgegeven dat daarmee wordt voldaan aan de met BBT geassocieerde emissieniveaus (de BBT-GEN prestatieranges). RWE heeft de aanvraag gebaseerd op verschillende indicatieve (worst case) stookpakketten en heeft met TRACE-berekeningen aangetoond dat de resulterende emissies van de centrale nog steeds ruim voldoen aan de (aangescherpte) BBT-GEN prestatieranges uit de nieuwe BBT-conclusies en daarmee ook ruim voldoen aan de emissiegrenswaarden die zijn opgenomen in paragraaf 5.1.1 van het Activiteitenbesluit. Dat de vergunde activiteiten in de praktijk daadwerkelijk kunnen worden uitgevoerd in overeenstemming met de aangevraagde emissiegrenswaarden blijkt uit de historische emissies van de inrichting (als vervat in de monitoringsgegevens die de afgelopen jaren bij uw College zijn ingediend). Aldus staat vast dat de technieken die binnen de inrichting worden toegepast voor het stoken van steenkool en het stoken van biomassa voldoen aan de meest actuele eisen voor BBT.

BBT: nieuwe activiteiten (1.600 kton/jaar biomassa, lignine en bentoniet)

- 2.5 De aanvraag van RWE voorziet tevens in een beperkte wijziging van de vergunning voor het meestoken van meer en andere soorten biomassa. Nu de twee nieuw aangevraagde biomassastromen lignine en bentoniet formeel kwalificeren als (niet-gevaarlijke) afvalstoffen, dient de inrichting ook te voldoen aan het regime dat in de BBT-conclusies voor grote stookinstallaties is opgenomen voor het meestoken van afvalstoffen (BBT 60-71). RWE heeft in de aanvraag inzichtelijk gemaakt dat binnen de centrale nu al toepassing wordt gegeven aan de technieken die in de nieuwe BBT-conclusies zijn voorgeschreven voor het meestoken van afvalstoffen. RWE verwijst ook hier naar bijlage D (toetsing beste beschikbare technieken) van het MER.
- 2.6 De BBT-conclusies eisen ook hier dat de technieken die in de inrichting worden toegepast dusdanig zijn vormgegeven dat daarmee wordt voldaan aan de BBT-GEN prestatieranges voor het meestoken van afval. RWE heeft de aanvraag ook hier gebaseerd op indicatieve (worst case) stookpakketten die mede bestaan uit de aangevraagde maximale hoeveelheid bentoniet en lignine. Voor deze stookpakketten is met TRACE-berekeningen aangetoond dat de resulterende emissies van de centrale ruim voldoen aan de prestatieranges voor het meestoken van afval. Daarmee voldoen de nieuwe activiteiten ook aan de emissiegrenswaarden die zijn opgenomen in paragraaf 5.1.2 van het Activiteitenbesluit. Aldus staat vast dat de technieken die binnen de inrichting worden toegepast ook voor het meestoken van bentoniet en lignine voldoen aan de meest actuele eisen voor BBT.
- 2.7 Voorts is in Bijlage D van het MER ook getoetst aan de BREF Afvalverbranding (formeel concept december 2018) en de BREF afvalbehandeling.
- 2.8 Geconcludeerd moet worden dat de inrichting voor het verbranden van steenkool, biomassa, lignine en bentoniet (nog steeds) voldoet aan BBT. Daarmee is voldaan aan het toetsingskader dat is opgenomen in artikel 2.14, lid 1, onder c, van de Wabo. Nu het College dit wettelijk voorgeschreven toetsingskader "in acht" dient te nemen bij de beoordeling van de aanvraag, dient uw College vast te stellen dat er binnen de inrichting toepassing wordt gegeven aan de beste beschikbare technieken. De wettelijke

systematiek vereist dan ook niet dat RWE toepassing geeft aan additionele technieken om de emissie van specifieke stoffen verder te verminderen.

3 Geen strengere maatwerkvoorschriften

3.1 Uw College is in beginsel bevoegd om voorschriften op te nemen in de vergunning.³ Artikel 5.5, lid 2 van het Bor vereist ook dat er in de vergunningvoorschriften emissiegrenswaarden worden gesteld voor alle stoffen die onder het bereik van de Richtlijn Industriële Emissies vallen (bijlage II). Het vijfde lid stelt voorts dat de emissiegrenswaarden dienen te waarborgen dat de emissies van de inrichting onder normale bedrijfsomstandigheden niet hoger zijn dan de BBT-GEN prestatieranges uit de betreffende BBT-conclusies.

3.2 Dat betekent niet dat uw College bevoegd is om naar eigen inzicht emissiegrenswaarden voor te schrijven. De wetgever heeft er immers voor gekozen om de BBT-GEN prestatieranges uit de nieuwe BBT-conclusies uitputtend te implementeren in het Activiteitenbesluit. Zoals expliciet blijkt uit de Nota van Toelichting op het besluit strekkende tot implementatie van de nieuwe BBT-conclusies in het Activiteitenbesluit, heeft de wetgever gekozen voor een nationaal brede implementatie van de BBT-conclusies via algemene regels. Daarmee heeft de wetgever afgezien van de mogelijkheid die in de Richtlijn Industriële Emissies wordt geboden om de implementatie van de BBT-conclusies te regelen via de individuele vergunningverlening. RWE wijst op de volgende overweging uit de Nota van Toelichting.

*“De richtlijn staat ook toe dat deze nieuwe BBT-conclusies via vergunningvoorschriften per installatie worden doorgevoerd. Hiervoor is niet gekozen, omdat algemene regels tijdige implementatie verzekeren en daarmee de bijdrage van deze grote bronnen aan (Europese) doelen voor de leefomgeving borgen. Andere redenen zijn consistentie met bestaande algemene regels, geharmoniseerde implementatie en het voorkomen van extra lasten door wijzigingen van vergunningen.”*⁴

3.3 Aldus geldt als uitgangspunt dat de emissiegrenswaarden wettelijk zijn voorgeschreven in paragraaf 5.1.1 en paragraaf 5.1.2 van het Activiteitenbesluit. Daarbij geldt wel dat de wettelijke grenswaarden op grond van de overgangsrechtelijke bepaling in artikel 5.17, lid 2 van het Activiteitenbesluit worden gecorrigeerd voor zover een vigerende vergunning voorziet in strengere emissiegrenswaarden (die dus al eerder op basis van de BBT-methodiek zijn vastgesteld). In overeenstemming met deze methodiek zijn de door RWE aangevraagde emissiegrenswaarden voor veel stoffen een stuk strenger dan de grenswaarden uit het Activiteitenbesluit. Voor het overige is RWE gebonden aan de direct werkende waarden uit het Activiteitenbesluit.

3.4 Tegen deze achtergrond is uw College niet bevoegd om af te wijken van de door RWE aangevraagde emissiegrenswaarden. Nu de wetgever expliciet heeft bepaald dat de implementatie van de BBT-conclusies geschiedt via de algemene regels van het Activiteitenbesluit, is uw College niet bevoegd om op basis van een nieuwe BBT-afweging te komen tot strengere emissiegrenswaarden. Dat zou in feite neerkomen op het voorschrijven van een nationale (of in dit geval provinciale) “kop die tot onredelijke kosten” leidt.⁵ RWE verwijst op dit punt nog naar de volgende overwegingen uit de Nota van Toelichting:

“De Nederlandse milieuregelgeving voor grote stookinstallaties is met onderhavig wijzigingsbesluit in lijn gebracht met de BBT-conclusies [...]. Hiermee wordt aan de ene kant het huidige beschermingsniveau gehandhaafd en wordt er aan de andere kant geen generieke nationale kop gerealiseerd die tot onredelijke kosten kan leiden [...].”

³ Artikel 2.22 Wabo

⁴ Nota van Toelichting, besluit wijziging activiteitenbesluit in verband met implementatie BBT conclusies, Staatsblad 2019 170, d.d. 15 april 2019, p. 11

⁵ Nota van Toelichting, besluit wijziging activiteitenbesluit in verband met implementatie BBT conclusies, Staatsblad 2019 170, d.d. 15 april 2019, p. 8-9

*“De algemene regels zijn daarmee afdoende voor het grootste deel van de installaties, zodat de bestuurlijke lasten voor de implementatie door aanpassen van vergunningen beperkt blijven. Maatwerk is alleen gereserveerd voor de uitzonderingen. Het gaat dan om installaties die technisch afwijken, bijvoorbeeld door een ander ontwerp, andere technieken of afwijkende brandstoffen. Maatwerk is niet bedoeld voor het opnieuw maken van de BBT-afweging. Die is al gemaakt bij het vaststellen van de BBT-conclusies.”*⁶

3.5 Dat uw College niet bevoegd is om op dit punt maatwerkvoorschriften te stellen vloeit ook voort uit de systematiek van de Wabo en het Activiteitenbesluit. Artikel 2.22, lid 5 Wabo stelt immers dat vergunningvoorschriften slechts van algemeen verbindende voorschriften kunnen afwijken indien de betreffende algemene regeling dat expliciet toestaat. Hoewel het Activiteitenbesluit voorziet in enkele bevoegdheden tot het stellen van maatwerkvoorschriften, zijn deze bevoegdheden buiten toepassing verklaard op luchtemissies van een IPPC-inrichting voor zover er voor de activiteit BBT-conclusies zijn vastgesteld. Uit artikel 2.1, lid 4 en artikel 2.3a, lid 2 van het Activiteitenbesluit vloeit voort dat de bevoegdheden om maatwerkvoorschriften op te nemen niet van toepassing zijn op emissies die reeds zijn gereguleerd in paragraaf 5.1.1 en 5.1.2. van het Activiteitenbesluit.⁷ En dat is ook logisch, nu de wetgever in paragraaf 5.1.1 en 5.1.2 heeft voorzien in een uitputtende en nationaal brede implementatie van de BBT-conclusies.

3.6 Uitgangspunt is dan ook dat uw College niet bevoegd is om deze luchtemissies nader te reguleren. Dat is blijkens de tweede volzin van artikel 22, lid 5 van de Wabo slechts anders indien (voor zover thans relevant) het voorschrijven van strengere emissiegrenswaarden (in afwijking van het Activiteitenbesluit) noodzakelijk is “in het belang van de bescherming van het milieu”.⁸ Uw College heeft in het Ontwerpbesluit niet (per stof) aangetoond dat het voorschrijven van een strengere emissiegrenswaarde noodzakelijk is in het belang van de bescherming van het milieu. En gelet op het volgende bestaat er voor het afwijken van het Activiteitenbesluit ook geen aanleiding.

- (a) Door toepassing te geven aan de beste beschikbare technieken (resultierend in emissiewaarden binnen de BBT-GEN prestatierange) staat vast dat RWE naar vermogen en conform de beste technieken bijdraagt aan de bescherming van het milieu. De BBT-conclusies zijn immers juist bedoeld om de emissies van grote stookinstallaties in het belang van het milieu zo veel mogelijk te beperken. Dit wordt onderschreven in de Nota van Toelichting bij het besluit strekkende tot implementatie van de nieuwe BBT-conclusies in het Activiteitenbesluit:

“Het belangrijkste doel achter de BBT-conclusies is betere luchtkwaliteit. De BBT-conclusies voor grote stookinstallaties geven uitvoering aan de Richtlijn industriële emissies en vullen een deel van de beoogde emissiereductie van deze richtlijn in. De BBT-conclusies dragen bij aan het halen van de emissieplafonds voor 2020 en 2030 uit de NEC-richtlijn. De BBT-conclusies verlagen de achtergrondconcentraties van stikstofoxiden en fijnstof, hetgeen helpt bij het oplossen van knelpunten om de grenswaarden uit de Europese luchtkwaliteitsrichtlijn overal te halen. De BBT-conclusies dragen daaraan bij door minder emissies.”

- (b) Voorts is in de provincie Groningen geen sprake van een problematische situatie met de luchtkwaliteit. De luchtkwaliteitseisen die op basis van de Wet Milieubeheer zijn vastgesteld worden in de provincie al jarenlang gehaald en dus vereist het lokale milieubelang niet dat de aangevraagde emissiegrenswaarden worden aangescherpt. RWE verwijst op dit punt naar de overwegingen uit uw eigen provinciale milieuplan.

“De meest recente Monitor van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL, 2016) geeft aan dat de luchtkwaliteit in Groningen nog steeds onveranderd gunstig afsteekt ten opzichte van de rest van het land. Er zijn momenteel voor fijnstof en voor de stikstofoxiden geen overschrijdingen van de wettelijke normen en deze worden ook voor de periode tot 2020 niet

⁶ Nota van Toelichting, besluit wijziging activiteitenbesluit in verband met implementatie BBT conclusies, Staatsblad 2019 170, d.d. 15 april 2019, p. 8-9

⁷ Gecorrigeerd conform de overgangsrechtelijke bepaling van artikel 5.14, lid 2 Activiteitenbesluit

⁸ Artikel 22, lid 5 (tweede volzin) jo. artikel 2.14, lid 3 Wabo

verwacht. Datzelfde geldt voor de overige stoffen waar de Wet luchtkwaliteit overeenkomstig de EU een norm voor stelt.”⁹

- (c) Dat de luchtkwaliteit in de provincie Groningen goed is blijkt ook uit het feit dat uw College in eerste instantie niet voornemens was om het Schone Lucht Akkoord te tekenen. En toen uw College uiteindelijk toch besloot om het convenant te ondertekenen, benadrukte Gedeputeerde Van Dekken (van milieu) dat in een groot deel van de provincie Groningen al wordt voldaan aan de doelstelling uit het convenant om de luchtkwaliteit in 2030 nog verder te verbeteren. Ook dit toont aan dat er binnen de provincie geen probleem is met de luchtkwaliteit. De Gedeputeerde verklaarde hieromtrent.

“In de provincie Groningen hebben we, ten opzichte van andere provincies, relatief schone lucht. Op veel plekken voldoen we al aan de advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie die in het Schone Lucht Akkoord worden nagestreefd. Dat willen we zo houden. Ik ben ook trots op het feit dat onze hoofdstad Groningen onlangs tot gezondste stad van Nederland is uitgeroepen.”¹⁰

- (d) Gelet op de goede luchtkwaliteit in de provincie, is er geen rechtvaardiging voor een automatisch en generiek beleid dat is gestoeld op het voorschrijven van strengere emissiegrenswaarden voor alle stoffen die door een IPPC-inrichting worden uitgestoten (hetgeen hieronder in hoofdstuk 4 nader wordt onderbouwd).
- (e) Voorts benadrukt RWE dat de aanvraag primair betrekking heeft op een revisie van de vigerende vergunning en dus heeft de aanvraag vooral betrekking op activiteiten die al jarenlang worden uitgevoerd. De emissies van RWE zijn reeds versleuteld in de achtergrondwaarden en ondanks deze emissies is de luchtkwaliteit binnen de provincie Groningen goed.
- (f) De aanvraag van RWE voorziet daarnaast in een beperkte wijziging van de brandstofmix. RWE heeft op basis van indicatieve (worst case) brandstofpakketten TRACE-berekeningen uitgevoerd die aantonen dat de nieuwe activiteiten kunnen worden uitgevoerd in overeenstemming met de huidige emissiegrenswaarden. Nu vast staat dat de nieuwe activiteiten niet leiden tot een groter effect op de luchtkwaliteit dan thans is vergund, is ook het uitvoeren van de nieuwe activiteiten geen rechtvaardiging voor het vaststellen van maatwerkvoorschriften (in het belang van de bescherming van het milieu).
- (g) Hoewel de energiecentrale reeds enkele jaren in bedrijf is, heeft uw College in het verleden nooit gesteld (laat staan onderbouwd) dat de lokale milieumomstandigheden dermate slecht zouden zijn dat de vergunde emissieruimte van RWE beperkt moet worden. Nu het Ontwerpbesluit afbreuk doet aan de onherroepelijk vergunde rechten van RWE, is het Ontwerpbesluit genomen in strijd met artikel 2.6, lid 3 van de Wabo, op basis waarvan uw College niet bevoegd is om vergunde emissieruimte in te trekken, nu uw College (i) niet (per stof) heeft aangetoond dat aanscherping noodzakelijk is om te voldoen aan BBT en (ii) evenmin (per stof) heeft aangetoond dat zulks noodzakelijk is omwille van de kwaliteit van het milieu.
- 3.7 Gelet op het bovenstaande, is uw College niet bevoegd om maatwerkvoorschriften op te nemen die afwijken van de aangevraagde emissiegrenswaarden (die ruimschoots voldoen aan de normen uit het Activiteitenbesluit). RWE verzoekt uw College dan ook om het Ontwerpbesluit te wijzigen en de vergunning te verlenen op basis van de aangevraagde emissiegrenswaarden.
- 3.8 Daarbij wijst RWE nog op het feit dat de Rechtbank Den Haag recent in een sterk vergelijkbare zaak over de energiecentrale van UNIPER heeft geoordeeld dat het inderdaad slechts in uitzonderlijke gevallen is toegestaan om af te wijken van de emissiegrenswaarden uit paragraaf 5.1.1 en paragraaf 5.1.2 van het Activiteitenbesluit. De voorzieningenrechter gaat in de uitspraak zelfs uit van een nog

⁹ Milieuplan Provincie Groningen 2017 - 2020, p. 17

¹⁰ <https://www.oldambtnu.nl/2021/01/16/provincie-groningen-neemt-deel-aan-het-schone-lucht-akkoord/> (16 januari 2021)

beperkte mogelijkheid (als hierboven beschreven) om van de wettelijke normering af te wijken. De voorzieningenrechter oordeelde dat dit slechts mogelijk is indien de technieken die binnen een inrichting worden toegepast niet zijn opgenomen in de BREF LCP en daarmee dus 'technisch afwijken' van de referentieprojecten die zijn gebruikt bij het opstellen van de BBT-conclusies. Daarmee laat de voorzieningenrechter geen ruimte voor de mogelijkheid om strengere normen voor te schrijven indien dat noodzakelijk is "in het belang van de bescherming van het milieu" (zie paragraaf 3.6 hierboven).

"De voorzieningenrechter leidt hieruit af dat de wetgever op zich het aanscherpen van emissieniveaus in de vergunning niet heeft uitgesloten en heeft voorzien dat er installaties kunnen zijn waarin de algemene regels niet afdoende zijn en maatwerk geboden kan zijn. Het moet dan gaan om installaties die technisch afwijken, bijvoorbeeld door een ander ontwerp, andere technieken of afwijkende brandstoffen. De door verweerder gegeven motivering om af te wijken van het Activiteitenbesluit is echter niet gebaseerd op de stelling dat het gaat om een technisch afwijkende installatie."

4 Strijdig provinciaal beleid

- 4.1 Ondanks het bovenstaande wettelijk voorgeschreven beoordelingskader voor de vaststelling van BBT, en ondanks de uitputtende implementatie van de emissiegrenswaarden in het Activiteitenbesluit¹¹, komt uw College in het Ontwerpbesluit tot de conclusie dat de vergunning alleen kan worden verleend als sommige aangevraagde emissiegrenswaarden sterk worden verlaagd.
- 4.2 Uw College baseert de noodzaak tot het aanscherpen van de emissiegrenswaarden op (i) het Milieuplan van de Provincie Groningen, (ii) de recente Oplegnotitie BREF LCP van Rijkswaterstaat en (iii) op het Schone Lucht Akkoord. RWE benadrukt dat deze beleidsdocumenten op essentiële punten in strijd zijn met het Activiteitenbesluit en met de wettelijke systematiek voor het vaststellen van BBT. Nu toepassing van deze beleidsstukken strijdig is met hogere nationale wetgeving, dient uw College het beleid op deze punten buiten toepassing te stellen. RWE verzoekt uw College dan ook om het Ontwerpbesluit aan te passen en de overwegingen omtrent het toepassen van het provinciaal beleid te schrappen.

Provinciaal Milieuplan Groningen

- 4.3 Het Ontwerpbesluit is voor een belangrijk deel gebaseerd op het Provinciaal Milieuplan Groningen. Het provinciaal milieuplan hanteert de volgende uitgangspunten voor de toepassing van BBT:
- (a) *"Bij alle aanvragen om een omgevingsvergunning is het uitgangspunt dat de meest strenge kant van de BBT wordt voorgeschreven. Indien een bedrijf van mening is dat de strengste norm niet haalbaar is, moet dit door het bedrijf technisch en economisch worden onderbouwd en zal het bevoegde gezag hierover het gesprek aangaan."*
 - (b) *"Bij het doorlopen van de cyclus voor het toetsen van de actualiteit van een omgevingsvergunning wordt beoordeeld of de vergunningvoorschriften moeten worden aangescherpt, ook indien al wordt voldaan aan de BBT. Indien onduidelijk is of een verdere vermindering van de gevolgen voor het milieu mogelijk is zal een onderzoekverplichting worden voorgeschreven in een ambtshalve wijziging van de vergunning."*
- 4.4 Hoewel uw College op grond van artikel 2.14, lid 1, onder b, onder 1, Wabo in principe rekening kan houden met het provinciaal beleidsplan, benadrukt RWE dat de onderdelen uit het provinciaal milieuplan omtrent het vaststellen van BBT strijdig zijn met hogere wetgeving en dus niet betrokken kunnen worden bij de besluitvorming omtrent het verlenen van de revisievergunning.
- 4.5 RWE wijst daarbij op het volgende.

¹¹ Gecorrigeerd conform de overgangsrechtelijke bepaling van artikel 5.14, lid 2 Activiteitenbesluit

- (a) Strijdig met de wettelijke systematiek voor BBT. Het provinciaal milieuplan is geen onderdeel van de wettelijke systematiek voor het vaststellen van BBT.¹² Reeds vanwege het enkele feit dat het provinciaal milieuplan niet is aangewezen als nationaal informatiedocument als bedoeld in artikel 9.2 van het Mor, kan het provinciale beleid omtrent het toepassen van BBT niet worden toegepast (zie paragraaf 2.1 en 2.2 hierboven).
- (b) Strijdig met het Activiteitenbesluit. Voorts heeft uw College op basis van het provinciaal beleid besloten om de onderkant van de BBT-GEN prestatierange te gebruiken bij het vaststellen van de emissiegrenswaarden. Als gevolg daarvan bevat het Ontwerpbesluit voor enkele stoffen een emissiegrenswaarde die direct is gebaseerd op de onderkant van de BBT-GEN prestatierange. Uw College is echter niet bevoegd om de prestatieranges uit de BBT-conclusies naar eigen inzicht te implementeren en zelfstandig emissiegrenswaarden vast te stellen (zie hoofdstuk 3 hierboven). Het uitgangspunt uit het provinciale milieuplan dat de onderkant van de prestatierange direct kan worden voorgeschreven in een vergunning is in strijd met de uitputtende implementatie van de BBT-conclusies in het Activiteitenbesluit.
- (c) Strijdig met BBT-conclusies. Het provinciale milieuplan voorziet voorts in een onjuiste toepassing van de BBT-conclusies. Het provinciale uitgangspunt dat bij de vaststelling van BBT automatisch kan worden uitgegaan van de onderkant van de BBT-GEN prestatierange is in strijd met de BBT-conclusies. De systematiek uit de BBT-conclusies vereist dat éérs wordt vastgesteld dat de energiecentrale toepassing geeft aan technieken uit de BBT-conclusies. Vervolgens moet worden vastgesteld of het toepassen van die technieken resulteert in emissiewaarden die vallen binnen de BBT-GEN prestatierange. Is dat het geval, dan voldoet de inrichting aan BBT (zie hierboven paragraaf 2.3 tot en met 2.6).

Het Provinciaal Milieuplan staat haaks op deze systematiek. Door als uitgangspunt te nemen dat een inrichting voor elke stof moet voldoen aan de onderkant van de BBT-GEN prestatierange draait uw College de systematiek als het ware om. Hiermee eist uw College in feite dat RWE voor elke stof toepassing geeft aan technieken waarmee die strengste emissiegrenswaarde kan worden gehaald. RWE zou op basis van deze systematiek dus gehouden zijn om binnen de energiecentrale een combinatie van technieken toe te passen waarmee voor elke stof kan worden voldaan aan de emissiewaarde van het best presterende referentieproject (dat op EU niveau is gebruikt bij vaststelling van de BBT-GEN prestatieranges). Daarmee berust het provinciale uitgangspunt op een utopie en het toepassen van een dergelijke combinatie van technieken is feitelijk onmogelijk. Geen enkel Europees referentieproject voldoet voor alle emissies aan de ondergrens van de BBT-GEN prestatierange. Dat is conform de BBT-conclusies niet vereist en is technisch volstrekt onmogelijk.

RWE plaatst dit punt graag in perspectief. Het Ontwerpbesluit heeft betrekking op een bestaande inrichting die toepassing geeft aan een specifieke combinatie van technieken. Uw College heeft in de vigerende vergunning vastgesteld dat de inrichting op basis van de BREF LCP (2006) voldoet aan BBT. Indien uw College nu op basis van het provinciaal milieuplan voor alle stoffen uitgaat van de strengste waarden uit de BBT-GEN prestatieranges, schrijft uw College in wezen een geheel nieuwe combinatie van technieken voor en zou RWE gehouden zijn om één van de meest moderne energiecentrales ter wereld volledig om te bouwen. Dat kan niet het resultaat zijn van een juiste toepassing van de BBT-conclusies. De systematiek van de BBT-conclusies vereist daarentegen dat uw College beoordeelt of de energiecentrale nog steeds toepassing geeft aan technieken die in de nieuwe BBT-conclusies zijn aangemerkt als beste beschikbare technieken. Uw College dient voorts te beoordelen of de energiecentrale met de inzet van die technieken emissiewaarden kan halen binnen de (aangescherpte) prestatieranges uit de nieuwe BBT-conclusies. Nu RWE in de aanvraag heeft aangetoond dat dit het geval is, is er absoluut geen reden om binnen de energiecentrale van RWE nieuwe technieken toe te passen. De inrichting van RWE voldoet aan BBT.

¹² Artikel 2.14, lid 6 Wabo jo. artikel 5.4, lid 1 Bor, jo. artikel 9.2 Mor jo. Bijlage bij het Mor

- (d) Geen aandacht voor kosteneffectiviteit. RWE benadrukt dat zelfs al zou uw College bevoegd zijn om maatwerkvoorschriften te stellen op grond van de onderkant van de prestatierange (quod non), dan nog heeft Uw College in het Ontwerpbesluit niet onderbouwd welke technieken RWE zou moeten toepassen om aan dergelijk strenge emissienormen te voldoen. Uw College heeft evenmin aangetoond dat het uitvoeren van dergelijke technieken kosteneffectief zou zijn, hetgeen uw College (indien u daartoe bevoegd zou zijn) bij het opleggen van een maatwerkvoorschrift wel verplicht is te onderzoeken. Zie in dit kader bijvoorbeeld artikel 2.7, lid 5 tot en met lid 9, en Bijlage II van het Activiteitenbesluit. Aan deze onderzoekplicht heeft uw College niet voldaan.
- (e) Geen aandacht voor "crossmedia effecten". RWE heeft uw College tijdens de besluitvorming verschillende keren gewezen op het feit dat het uitgangspunt uit het provinciaal beleid, strekkende tot de fictie dat een inrichting voor alle stoffen kan voldoen aan de onderkant van de prestatierange, technisch volstrekt onrealistisch is. Dat is onder andere het geval, omdat het provinciaal beleid daarmee voorbij gaat aan de "crossmedia effecten" van emissie-reducerende technieken. Bij de vaststelling dat er binnen een inrichting toepassing wordt gegeven aan de beste combinatie van technieken, moet rekening worden gehouden met het technische gegeven dat het inzetten van een bepaalde emissie-reducerende techniek voor een specifieke stof negatieve effecten kan hebben voor de technische mogelijkheid om de emissies van andere stoffen te beperken. RWE heeft bij het ontwerp van de installatie rekening gehouden met dergelijke crossmedia effecten en geeft daarmee toepassing aan de beste combinatie van technieken voor het (zo veel als technisch mogelijk) reduceren van alle emissies. De toepassing van deze combinatie van technieken resulteert voor veel stoffen in een emissiewaarde aan de onderkant van de prestatierange en voor andere stoffen (vanuit technisch perspectief: noodzakelijkerwijs) in een emissiewaarde hoger in de prestatierange. Dit voorbeeld van de crossmedia effecten van emissie-reducerende technieken illustreert dat de veronderstelling in het provinciaal milieuplan dat het überhaupt mogelijk is om voor alle stoffen te voldoen aan de laagste waarde binnen de prestatierange vanuit technisch perspectief onjuist is. RWE benadrukt dan ook dat het provinciaal milieuplan technisch onuitvoerbaar is. RWE verzoekt uw College dan ook om het Ontwerpbesluit uitsluitend te baseren op de wettelijke methodiek voor het vaststellen van BBT, juist omdat dit soort uiterst ingewikkelde technische aspecten van de BBT-toets wel zijn meegenomen in de BREF LCP en wel hun beslag hebben gekregen in de BBT-conclusies voor grote stookinstallaties.
- (f) Disproportionele onderzoekplicht. Het provinciale milieuplan vereist voorts ten onrechte dat een initiatiefnemer die niet voor alle stoffen kan voldoen aan de onderkant van de prestatierange, technisch en economisch onderbouwt dat dergelijk stringente eisen niet kunnen worden gehaald. Ook dit uitgangspunt gaat uit van een onjuiste toepassing van de BBT-conclusies. Door in het provinciale milieuplan uit te gaan van de utopie dat het technisch mogelijk is om voor alle stoffen te voldoen aan de laagste waarde van de prestatieranges, eist uw College in feite (i) dat RWE voor elke stof onderzoekt met welke specifieke technieken de onderkant van de prestatieranges kunnen worden gehaald, (ii) dat RWE beoordeelt wat de kosten zijn van het inzetten van de combinatie van al die technieken, om (iii) vervolgens te onderbouwen dat het inzetten van een dergelijk vergaande combinatie van die technieken vanuit technisch en economisch perspectief onhaalbaar is. Dergelijk omvangrijk onderzoek kan niet van een individuele initiatiefnemer worden verwacht. En dergelijk onderzoek is ook niet nodig, omdat de technische en economische haalbaarheid van de beste beschikbare technieken al uitputtend is onderzocht bij de vaststelling van de nieuwe BREF LCP (2017). Het doel van de BREF LCP is juist om technieken te bepalen die vanuit technisch en economisch perspectief kunnen worden aangemerkt als BBT. Nu RWE in de aanvraag heeft aangetoond dat de centrale toepassing geeft aan deze technieken en daarmee voldoet aan de prestatieranges uit de BBT-conclusies, staat vast dat RWE toepassing geeft aan BBT. Daar is geen aanvullend onderzoek voor nodig, en al helemaal niet in een omvang zoals dat in uw provinciaal beleid wordt voorgesteld. Ook op dit punt is het provinciaal milieuplan dus in strijd met de wettelijke systematiek voor het vaststellen van BBT.

Desalniettemin heeft RWE de afgelopen drie jaar keer op keer gehoor gegeven aan herhaalde verzoeken van uw College om voor bepaalde stoffen inzichtelijk te maken waarom er binnen de centrale geen extra technieken kunnen worden toegepast om te komen tot een grenswaarde aan de onderkant van de prestatierange. Nu RWE uit het Ontwerpbesluit begrijpt dat het College van

mening is dat RWE voor enkele stoffen nog steeds onvoldoende informatie ter beschikking heeft gesteld, wijst RWE uw College (opnieuw) op het feit dat deze verzoeken in strijd zijn met de systematiek van de BBT-conclusies. U bent niet bevoegd om deze afweging opnieuw te maken en RWE verwijst opnieuw naar de expliciete overweging op dit punt uit de Nota van Toelichting bij het besluit strekkende tot implementatie van de nieuwe BBT-conclusies:

*"Maatwerk is niet bedoeld voor het opnieuw maken van de BBT-afweging. Die is al gemaakt bij het vaststellen van de BBT-conclusies."*¹³

- 4.6 Gelet op het bovenstaande zijn de uitgangspunten uit het provinciaal milieuplan omtrent de toepassing van BBT strijdig met de wettelijke systematiek. Nu het provinciaal beleid op dit punt in strijd is met hogere nationale wetgeving, dient het provinciaal milieuplan in zoverre buiten toepassing te blijven.

Oplegnotitie BREF LCP

- 4.7 Rijkswaterstaat heeft recent een tweede versie van de Oplegnotitie BREF LCP gepubliceerd. Het stuk beoogt te voorzien in een "hulpmiddel voor het bevoegd gezag bij de implementatie van de Europese BBT-conclusies voor grote stookinstallaties". De Oplegnotitie geeft per stof "een suggestie voor een aangescherpte emissie-eis", gebaseerd op de "verwachting dat Nederlandse grote stookinstallaties zouden moeten kunnen presteren op het niveau van 30% van de best presterende Europese referentie installaties".¹⁴
- 4.8 Daartoe bevat de Oplegnotitie een statistische beoordeling van alle Europese referentieprojecten die bij het vaststellen van de nieuwe BREF LCP en de nieuwe BBT-conclusies zijn gebruikt. Op basis van deze statistische beoordeling is berekend hoeveel procent van de (reeds best presterende) Europese referentieprojecten uit de BREF kan voldoen aan de hoogste waarde uit de prestatierange en hoeveel procent kan voldoen aan de laagste waarde van de prestatierange. Op basis van deze systematiek komt de Oplegnotitie uiteindelijk per stof tot een statistische vaststelling van een emissiewaarde binnen de prestatierange waar 30% van de Europese referentieprojecten aan kunnen voldoen. De suggestie uit de Oplegnotitie is vervolgens om deze specifieke waarde binnen de prestatierange voor te schrijven in een vergunning voor Nederlandse IPPC-bedrijven.
- 4.9 RWE benadrukt dat uw College de Oplegnotitie ten onrechte betreft bij de besluitvorming omtrent het verlenen van de revisievergunning voor de energiecentrale. In tegenstelling tot eerdere oplegnotities, is het stuk niet aangewezen als BBT-document en behoort de Oplegnotitie niet tot het beoordelingskader voor het vaststellen van BBT.
- 4.10 RWE wijst daarbij op het volgende.
- (a) Strijdig met de wettelijke systematiek Wabo. Uw College is gehouden om de aanvraag van RWE te beoordelen op basis van de instrumenten die zijn voorgeschreven in artikel 2.14 van de Wabo. Nu de Oplegnotitie niet is opgenomen in het wettelijke beoordelingskader van artikel 2.14, is uw College niet bevoegd om de aanvraag van RWE te beoordelen op basis van de statistische beoordelingsmethode die in de Oplegnotitie wordt gehanteerd. Reeds om deze enkele reden kan de Oplegnotitie niet worden betrokken bij de beoordeling van de aanvraag.
 - (b) Strijdig met de wettelijke systematiek voor BBT. De Oplegnotitie is evenmin onderdeel van de wettelijke systematiek voor het toepassen van BBT.¹⁵ Nu de Oplegnotitie niet is aangewezen als nationaal informatiedocument als bedoeld in artikel 9.2 van het Mor, kan de daarin voorgestelde methode voor het aanscherpen van emissiegrenswaarden niet worden toegepast (zie paragraaf

¹³ Nota van Toelichting, besluit wijziging activiteitenbesluit in verband met implementatie BBT conclusies, Staatsblad 2019 170, d.d. 15 april 2019, p. 8-9

¹⁴ Oplegnotitie BREF LCP, Rijkswaterstaat, d.d. 28 oktober 2020, p. 2

¹⁵ Artikel 2.14, lid 6 Wabo jo. artikel 5.4, lid 1 Bor, jo. artikel 9.2 Mor jo. Bijlage bij het Mor

2.1 en 2.2 hierboven). Ook om deze enkele reden kan de Oplegnotitie niet worden betrokken bij de beoordeling van de aanvraag.

- (c) Doelstelling in strijd met BBT-conclusies. RWE benadrukt voorts dat de veronderstelling uit de Oplegnotitie dat alle Nederlandse IPPC-inrichtingen voor elke stof moet kunnen voldoen aan een emissiegrenswaarde die (slechts) door 30% van de Europese referentieprojecten kan worden gehaald niet is onderbouwd en afbreuk doet aan de BBT-Conclusies. Het is volstrekt onduidelijk waarom de energiecentrale van RWE voor alle stoffen tegelijk zou moeten voldoen aan een emissiegrenswaarde die kennelijk voor 70% van de Europese referentieprojecten op individuele stofbasis niet haalbaar is. Daarmee voorziet de aanname die aan de Oplegnotitie ten grondslag ligt in een ernstige verzwaring van de BBT-toets zonder dat daarvoor een wettelijke basis is gesteld.
- (d) Onduidelijke samenhang met voorgeschreven technieken. Daar komt bij dat de Oplegnotitie niet vaststelt welke technieken er binnen de 30% van de referentieprojecten worden toegepast om de gesuggereerde emissiegrenswaarde te halen. De Oplegnotitie maakt dan ook niet duidelijk of het hier gaat om technieken die RWE in de centrale toepast, of dat het gaat om een volkomen andere combinatie van emissie-reducerende technieken. Aldus is het onduidelijk of RWE de betreffende technieken überhaupt binnen de centrale kan implementeren en dus is het onduidelijk of RWE ooit aan de gesuggereerde emissiegrenswaarde kan voldoen. Het Ontwerpbesluit bevat op dit punt geen enkele motivering.
- (e) Strijdig met het Activiteitenbesluit. En ook hier geldt dat toepassing van de Oplegnotitie resulteert in een schending van het Activiteitenbesluit; voor zover de emissiegrenswaarden die in de Oplegnotitie worden gesuggereerd strenger zijn dan de door RWE aangevraagde grenswaarden. Nu de aangevraagde emissiegrenswaarde voldoen aan de uitputtende implementatie van de BBT-conclusies in het Activiteitenbesluit (zie paragraaf 3.2 tot en met 3.6 hierboven), kunnen de emissiewaarden die in de Oplegnotitie zijn gecijferd niet in het Ontwerpbesluit worden opgenomen.

Schone Lucht Akkoord

- 4.11 De Provincie Groningen heeft samen met andere provincies en gemeenten het Schone Lucht Akkoord ondertekend. Het Schone Lucht Akkoord heeft als doel om in 2030 "minimaal 50% gezondheidswinst uit binnenlandse bronnen te realiseren". Door de verschillende overheden wordt om dat doel te halen "toegewerkt naar de advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) voor luchtkwaliteit voor fijnstof en stikstofdioxide".
- 4.12 In het Schone Lucht Akkoord wordt voorts de ambitie uitgesproken om "in de sectoren (weg)verkeer, inclusief mobiele werktuigen, landbouw, scheepvaart, industrie, en huishoudens een dalende trend in te zetten van emissies van stikstofdioxide en fijnstof naar lucht". Met betrekking tot de industrie wordt in bijlage 1 van het Schone Lucht Akkoord onder de noemer "scherper vergunnen" gesteld dat partijen zullen inzetten op "het aanscherpen van de gehanteerde emissie-eisen in vergunningen". Meer specifiek stelt het Schone Lucht Akkoord:

"Vergunningen voor de industrie moeten volgens Europese regelgeving voldoen aan BBT-niveau. De BBT-conclusies zijn daarbij een belangrijke richtwijzer, maar deze bevatten een bandbreedte waarbinnen sprake is van BBT en het is aan de vergunningverlener om de emissie-eisen af te stemmen op de specifieke situatie. Partijen spreken af dat in nieuwe of geactualiseerde vergunningen die vanaf 2020 worden afgegeven, emissie-eisen staan die zo dicht mogelijk aan de onderkant van de BREF-range liggen (zo weinig mogelijk uitstoot)."
- 4.13 Daarmee voorziet de toepassing van het Schone Lucht Akkoord voor de stoffen stikstofdioxide en fijnstof in wezen in hetzelfde uitgangspunt dat ten grondslag ligt aan het milieuplan van de provincie Groningen. Echter, nu het Ontwerpbesluit voor deze stoffen uitgaat van de aangevraagde emissiegrenswaarden, komt RWE niet op tegen de hoogte van de opgenomen emissiegrenswaarde voor stikstofdioxide en fijnstof. Gelet op hetgeen hierboven is gesteld over de rechtmatigheid van het provinciaal milieuplan

(zie paragraaf 4.5 hierboven), wijst RWE er evenwel op dat de motivering waarop het Ontwerpbesluit op deze punten berust gebrekkig is. RWE verzoekt uw College dan ook om de motivering van het Ontwerpbesluit aan te passen en de verwijzing naar het Schone Lucht Akkoord te schrappen.

Conclusie provinciaal beleid

- 4.14 RWE concludeert dat uw College in het Ontwerpbesluit ten onrechte toepassing heeft gegeven aan de betreffende onderdelen van het provinciaal milieuplan, de Oplegnotitie BREF LCP en het Schone Lucht Akkoord. Deze beleidsstukken zijn strijdig met de wettelijke systematiek voor het vaststellen van BBT en resulteren in emissiegrenswaarden die afwijken van de uitputtende implementatie van de BBT-conclusies in het Activiteitenbesluit. Het Ontwerpbesluit moet dus op essentiële onderdelen worden aangepast.

5 Zienswijze op de vergunningvoorschriften

- 5.1 RWE heeft in deze zienswijze aangetoond dat uw College een onjuist toetsingskader hanteert voor het toepassen van BBT. Nu dit ook zijn beslag heeft op de vergunningvoorschriften en nu enkele andere vergunningvoorschriften om andere redenen onredelijk bezwarend zijn, verzoekt RWE uw College om het Ontwerpbesluit aan te passen.
- 5.2 Meer specifiek met betrekking tot de vergunningvoorschriften wijst RWE op het volgende.

Onderhoud (voorschrift 4.3.2)

- 5.3 Het voorschrift is onnodig bezwarend, aangezien het niet altijd mogelijk zal zijn om elke vorm van onderhoud altijd binnen een periode van 2 weken uit te laten voeren. Het moment van onderhoud hangt mede af van de aard van de onderhoudswerkzaamheden en de beschikbaarheid van onderdelen. RWE verzoekt uw College om te bepalen dat het onderhoud "zo snel als redelijkerwijs mogelijk" moet worden uitgevoerd.

Emissiegrenswaarden (algemeen) (voorschrift 6.1.1)

- 5.4 Uw College heeft de emissiegrenswaarden vastgesteld op basis van provinciaal beleid. RWE heeft hierboven aangetoond dat het provinciale beleid in strijd is met de wettelijke systematiek en afwijkt van de uitputtende implementatie van de nieuwe BBT-conclusies in het Activiteitenbesluit.
- 5.5 RWE verzoekt uw College om de motivering van de emissiegrenswaarden die in het Ontwerpbesluit is opgenomen voor alle luchtmissies te wijzigen met inachtneming van hetgeen hierboven is gesteld. Er kunnen geen nieuwe technieken worden voorgeschreven en er kunnen geen strengere grenswaarden worden gesteld.

Emissiegrenswaarde zwaveldioxide (SO₂) (voorschrift 6.1.1)

- 5.6 Uw College stelt in paragraaf 3.4.2 dat het mogelijk moet zijn om het rendement van de ROI te verhogen van 98% tot 99%. Uw College eist daarmee in wezen dat RWE binnen de bestaande inrichting andere technieken toepast. RWE benadrukt dat uw College op basis van de wettelijke systematiek voor het vaststellen van BBT niet bevoegd is om andere of extra technieken voor te schrijven, nu (i) RWE voor SO₂ toepassing geeft aan technieken die in de nieuwe BBT-conclusies zijn voorgeschreven (de ROI) en nu (ii) daarmee is verzekerd dat de emissie van SO₂ ruim binnen de BBT-GEN prestatieranges blijft. Daarmee staat vast dat RWE toepassing geeft aan BBT en RWE is dan ook niet gehouden om het rendement van de ROI te verhogen.
- 5.7 Voorop gesteld behoort uw College helemaal geen eisen te stellen aan het rendement van de ROI. Op basis van de BBT-conclusies is het uitsluitend relevant dat RWE toepassing geeft aan de ROI en dat daarmee emissiewaarden worden gerealiseerd die passen binnen de BBT-GEN prestatierange. Nu dat het geval is staat vast dat RWE toepassing geeft aan BBT. Er is niks mis met de ROI van RWE.

- 5.8 Omdat uw College evenwel uitgaat van een verhoogd rendement van de ROI, komt uw College op basis van het provinciaal milieuplan en de Oplegnotitie tot de conclusie dat de aangevraagde jaargemiddelde eis van 40 mg/Nm³ moet worden verlaagd tot een jaargemiddelde eis van 27 mg/Nm³. Daarmee wordt de aan RWE vergunde jaarvracht voor SO₂ verminderd van 1.454 kton/jaar naar 985 kton/jaar. Het betreft hier een reductie van ruim 30% van de onherroepelijk vergunde emissieruimte. RWE benadrukt (i) dat uw College helemaal niet bevoegd is om afwijkende emissiegrenswaarden te stellen (zie hoofdstuk 3) en (ii) dat het provinciaal milieuplan en de Oplegnotitie die aan deze reductie van de emissiegrenswaarden voor SO₂ ten grondslag liggen in strijd zijn met de wettelijke systematiek (zie hoofdstuk 4.3). RWE verzoekt uw College dan ook om aanpassing van het Ontwerpbesluit door de vergunning te verlenen op basis van de door RWE aangevraagde grenswaarden voor SO₂.
- 5.9 Daarbij wijst RWE nog op de resultaten van de TRACE-berekeningen die RWE op aandringen van uw College heeft uitgevoerd. De TRACE-berekeningen laten zien dat het stoken van de aangevraagde brandstofpakketten zal resulteren in SO₂-emissiewaarden die hoger liggen dan de voorgeschreven eis van 27 mg/Nm³. Uit het onderzoek dat uw College zelf van belang vond om uit te voeren, blijkt dus dat RWE niet aan deze strenge emissiegrenswaarde voor SO₂ kan voldoen. Aldus gaat uw College met het halsstarrig toepassen van het provinciale beleid geheel voorbij aan de conclusies van de onderzoeken die uw College zelf heeft voorgeschreven.
- 5.10 RWE benadrukt dat dit een kenmerkend voorbeeld is van de onacceptabele gevolgen van de toepassing van het door uw College gehanteerde beoordelingskader. RWE exploiteert een bestaande inrichting die ook op basis van de nieuwste BBT-conclusies voldoet aan BBT. Uw College heeft geen enkele rechtvaardiging om de vergunde emissieruimte voor SO₂ met maar liefst 30% te verlagen. Uit de historische emissiegegevens duidelijk blijkt dat het volstrekt onmogelijk is om de centrale op basis van een dergelijk lage emissiegrenswaarde te exploiteren.

Emissiegrenswaarde koolwaterstoffen (voorschrift 6.1.1)

- 5.11 Uw College stelt in paragraaf 3.4.5 dat het mogelijk moet zijn om de SCR uit te breiden met oxidatiekatalysatoren. RWE benadrukt dat uw College op basis van de wettelijke systematiek voor het vaststellen van BBT niet bevoegd is om andere of extra technieken voor te schrijven, nu (i) RWE voor koolwaterstoffen toepassing geeft aan technieken die in de nieuwe BBT-conclusies zijn voorgeschreven (de SCR) en nu (ii) is aangetoond dat de emissie van koolwaterstoffen ruim binnen de BBT-GEN prestatieranges blijft. Daarmee staat vast dat RWE toepassing geeft aan BBT en RWE is dan ook niet gehouden om de SCR met extra technieken uit te breiden. Ook hier geldt: er is niks mis met de SCR van RWE.
- 5.12 Voorts komt uw College op basis van het provinciaal milieuplan en de Oplegnotitie tot de conclusie dat de door RWE aangevraagde jaargemiddelde eis van 1 mg/Nm³ moet worden verlaagd tot een jaargemiddelde eis van 0.1 mg/Nm³. Daarmee wordt de aan RWE vergunde jaarvracht voor koolwaterstoffen verminderd van 10 ton/jaar naar 3.5 kton/jaar. Het betreft hier een aanzienlijke reductie van maar liefst 65% van de aan RWE vergunde emissieruimte. RWE benadrukt (i) dat uw College helemaal niet bevoegd is om afwijkende emissiegrenswaarden te stellen (zie hoofdstuk 3) en (ii) dat het provinciaal milieuplan en de Oplegnotitie die aan deze reductie van de emissiegrenswaarden ten grondslag liggen in strijd zijn met de wettelijke systematiek (zie hoofdstuk 4.3). RWE verzoekt uw College dan ook om aanpassing van het Ontwerpbesluit door de vergunning te verlenen op basis van de door RWE aangevraagde grenswaarden voor koolwaterstoffen.
- 5.13 Ook dit is een kenmerkend voorbeeld van de apert onacceptabele gevolgen van de toepassing van het door uw College gehanteerde beoordelingskader. Uw College heeft geen enkele rechtvaardiging om de vergunde emissieruimte met maar liefst 65% te verlagen, terwijl uit de historische emissiegegevens blijkt dat het volstrekt onmogelijk is om de centrale op basis van een dergelijk lage emissiegrenswaarde te exploiteren.

Emissiegrenswaarde dioxinen (voorschrift 6.1.1)

- 5.14 Uw College stelt in paragraaf 3.4.9 dat het mogelijk moet zijn om de bepalingsgrenzen van de meettechnieken van RWE aan te scherpen. Daarbij overweegt uw College simpelweg dat nu de BBT-conclusies voorzien in een ondergrens van de BBT-GEN prestatierange, het technisch wel mogelijk moet zijn om de bepalingsgrenzen van de meettechnieken van RWE aan te scherpen (zodat deze lage emissiewaarden ook binnen de inrichting van RWE kunnen worden gemeten). RWE benadrukt dat het best zo kan zijn dat één van de referentieprojecten in Europa toepassing geeft aan meettechnieken die een dergelijk lage waarden kan meten, maar de energiecentrale van RWE, met een schoorsteen van 8 meter in diameter, kan dat op basis van de meest nauwkeurige meettechnieken niet. En dat is ook niet nodig, omdat RWE met de bestaande meettechnieken kan aantonen dat de emissies van RWE voldoen aan de vergunde emissiewaarde voor dioxinen.
- 5.15 Voorts komt uw College op basis van de Oplegnotitie tot de conclusie dat de door RWE aangevraagde jaargemiddelde eis van 0,0026 ng TEQ/Nm³ moet worden verlaagd tot een jaargemiddelde eis van 0,001 ng TEQ/Nm³. Daarmee wordt de aan RWE vergunde jaarvracht voor dioxinen verminderd van 89 mg/jaar naar 33 mg/jaar. Het betreft hier een aanzienlijke reductie van maar liefst 55% van de aan RWE vergunde emissieruimte. RWE benadrukt echter dat (i) uw College helemaal niet bevoegd is om nieuwe emissiegrenswaarden te stellen (zie hoofdstuk 3) en (ii) dat het provinciaal milieuplan en de Oplegnotitie die aan deze reductie van de emissiegrenswaarden voor dioxinen ten grondslag liggen in strijd zijn met de wettelijke systematiek (hoofdstuk 4.3). RWE verzoekt uw College dan ook om aanpassing van het Ontwerpbesluit door de vergunning te verlenen op basis van de door RWE aangevraagde emissiegrenswaarden voor dioxinen. Uw College heeft geen enkele rechtvaardiging om de vergunde emissieruimte met maar liefst 55% te verlagen.

Monitoringseisen (voorschrift 6.1.1)

- 5.16 RWE heeft de aanvraag gebaseerd op de monitoringstechnieken die op dit moment in de centrale worden toegepast. Het betreft een continue meting voor zwaveldioxide (SO₂), Stikstofoxide (NO_x), totaal stof en koolwaterstoffen. De aanvraag gaat voorts uit van een periodieke meting voor enkele andere emissies, waaronder die van kwik (Hg), zoutzuur (HCl), en waterstoffluoride (HF). Daarmee is de aanvraag van RWE in overeenstemming met de monitoringseisen die zijn opgenomen in artikel 5.3 van de Activiteitenregeling.
- 5.17 Uw College heeft in het Ontwerpbesluit een eigen afweging gemaakt van de monitoringsverplichtingen die uit de BBT-conclusies zouden voortvloeien en komt op basis daarvan tot strengere monitoringseisen dan die zijn opgenomen in de aanvraag en in de Activiteitenregeling. Het Ontwerpbesluit gaat voor kwik (Hg), zoutzuur (HCl) en Waterstoffluoride (HF) bijvoorbeeld uit van een continue meting. Daarnaast is in het Ontwerpbesluit voorgeschreven dat de periodieke metingen voor enkele stoffen vaker moeten worden uitgevoerd dan wettelijk is voorgeschreven. Uw College wijkt daarmee af van de eisen uit de Activiteitenregeling.
- 5.18 RWE benadrukt dat uw College niet bevoegd is om af te wijken van de monitoringseisen die zijn opgenomen in de Activiteitenregeling. De regeling voorziet ook hier in een uitputtende implementatie van de BBT-conclusies. Nu de wetgever heeft besloten om de monitoringseisen uit de BBT-conclusie te implementeren middels algemene regels, is uw College niet bevoegd om op dit punt een eigen BBT-afweging te maken (zie paragraaf 3.2 tot en met 3.4 hierboven). RWE wijst volledigheidshalve op de volgende overweging uit de Nota van Toelichting bij het besluit strekken tot implementatie van de nieuwe BBT-conclusies in het Activiteitenbesluit.

"Aan de in de Activiteitenregeling milieubeheer opgenomen voorschriften voor monitoring van zwaveldioxide, stikstofoxiden, koolstofmonoxide en stof wijzigt in essentie niets. Deze zijn en blijven gebaseerd op bijlage V van de Richtlijn industriële emissies. Nederland kiest daarmee voor de minst belastende variant, maar wijkt daarmee wel af van BBT-conclusie 3 over monitoring voor zover het gaat om installaties tussen 50 en 100 MW. BBT-conclusie 3 gaat uit van continue monitoring, terwijl de Nederlandse regelgeving periodieke monitoring voorschrijft van tweemaal per jaar. Daarnaast schrijft de regelgeving voor dat de exploitant continu de werking van de

installatie en nageschakelde technieken volgt. De huidige Nederlandse praktijk is daarom voldoende om de naleving te controleren. Het extra inzicht in naleving van extra metingen weegt niet op tegen de extra lasten. In lijn met de algemene regels voor middelgrote stookinstallaties wordt wel de voorwaarde gesteld dat er op grond van de geregistreerde emissierelevante parameters aangetoond kan worden dat aan de emissiegrenswaarden wordt voldaan. Met deze laatste toevoeging wordt de meetverplichting als gelijkwaardig met een continue meting beoordeeld. Op deze wijze wordt invulling gegeven aan het gelijkwaardigheidsprincipe."

"Voor de nieuwe luchtemissiegrenswaarden geven de BBT-conclusies als hoofdregel aan dat ammoniak continu wordt gemeten, kwik, zoutzuur en waterstoffluoride continu of eenmaal per drie maanden en totaal organisch koolstof (CxHy) continu of eenmaal per zes maanden. Hiervan worden diverse afwijkmogelijkheden in de voetnoten gegeven. Bij de implementatie is gekozen voor de minst belastende variant. Dat wil zeggen dat de naleving dient te worden gecontroleerd met periodieke metingen met de laagste frequentie, zoals in de voetnoten is aangegeven, voor zover dat van toepassing is op de Nederlandse situatie. Naar verwachting zijn de betreffende emissies voldoende stabiel, om de voetnoten van BBT-conclusie 4 te mogen toepassen. Daarmee zijn de meetverplichting en de samenhangende kosten afgestemd op de milieurisico's. Wanneer niet wordt voldaan aan de randvoorwaarden zoals gegeven in de voetnoten, wordt de monitoringsverplichting in de vergunning in lijn gebracht met de BBT-conclusies."

- 5.19 Uit de Nota van Toelichting blijkt dat de wetgever bewust heeft gekozen voor het opnemen van de minst belastende monitoringseisen in de Activiteitenregeling. De wetgever heeft tegelijkertijd aanvullende verplichtingen gesteld omtrent het bewaken van de deugdelijke werking van de installatie en de emissie-reducerende technieken. Met toepassing van deze aanvullende verplichtingen acht de wetgever de betrouwbaarheid van periodieke metingen gelijk aan die van continue metingen. Vandaar dat in de Activiteitenregeling wordt volstaan met periodieke metingen, terwijl de BBT-conclusies voor enkele van deze stoffen in beginsel een continue meting zouden eisen. RWE verzoekt uw College dan ook om de verplichting om uitvoering te geven aan continue metingen uit het Ontwerpbesluit te schrappen, voor zover een dergelijke verplichting niet direct voortvloeit uit de Activiteitenregeling.
- 5.20 Uit de Nota Van Toelichting blijkt ook dat uw College alleen bevoegd is om een continue meting voor te schrijven indien uw College onderbouwd en deugdelijk motiveert dat de emissies van een inrichting (ondanks de extra voorschriften omtrent het bewaken van de deugdelijke werking van de nageschakelde technieken) onvoldoende stabiel zijn. Uw College heeft in het Ontwerpbesluit niet onderbouwd dat deze uitzondering zich voordoet en daarmee kan uw College niet overgaan tot het voorschrijven van een continue meting. Let wel, dit is een motiveringsverplichting van uw College.
- 5.21 Volledigheidshalve benadrukt RWE dat er geen enkele aanleiding is om aan te nemen dat de emissies van de centrale onvoldoende stabiel zouden zijn. De energiecentrale draait al enkele jaren stabiel en de monitoringsgegevens onderschrijven dat de luchtemissies voldoen aan de thans vergunde emissiegrenswaarden. Nu het brandstofpakket in de energiecentrale betrekkelijk homogeen is (in tegenstelling tot de brandstofpakketten van bijvoorbeeld afvalverbranders) is het ook logisch dat de centrale een relatief stabiel emissiepatroon heeft. Nu uit de monitoringsgegevens niet blijkt dat er sprake is van een onstabiel emissiepatroon, is uw College niet bevoegd om extra continue metingen voor te schrijven.

Stofbeheersplan (voorschrift 6.3.1)

- 5.22 Het vergunningvoorschrift is onduidelijk geformuleerd, omdat niet is bepaald op welke specifieke diffuse emissies het stofbeheersplan betrekking moet hebben. RWE verzoekt uw College om het voorschrift te schrappen, dan wel te concretiseren.

Geurbeheersplan (voorschrift 7.1.1)

- 5.23 Het vergunningvoorschrift is onredelijk bezwarend. De vigerende vergunning bevat voor de bestaande activiteiten geen voorschrift omtrent het opstellen van een geurbeheersplan en het is geheel onduidelijk waarom dat voor de bestaande activiteiten nu wel zou moeten worden voorgeschreven. Voor de nieuwe

activiteiten heeft RWE in de aanvulling van 21 januari 2021 onderbouwd dat de geuremissie van houtpellets en lignine verwaarloosbaar nu deze worden opgeslagen in silo's. Voorts is aangegeven dat bentoniet voornamelijk bestaat uit klei en om die reden evenmin zal leiden tot enige betekenisvolle geuremissie.

- 5.24 RWE heeft in de aanvulling van 21 januari 2021 ook gewezen op het feit dat de centrale is gelegen op een industrieterrein en dus niet binnen een geurgevoelige bestemming valt. Het dichtstbijzijnde geurgevoelige object ligt op 1,5 kilometer afstand van de centrale. Nu het om deze redenen zeer onwaarschijnlijk is dat de nieuwe activiteiten resulteren in hinderlijke geuremissies, en nu uw College in het Ontwerpbesluit niet ingaat op deze overwegingen van RWE, is het voorschrift onredelijk bezwarend en niet onderbouwd met een deugdelijke motivering. RWE verzoekt uw Commissie dan ook om het voorschrift te schrappen.

Geurberekeningen en geurmetingen (voorschrift 7.3.1)

- 5.25 Het vergunningvoorschrift is onredelijk bezwarend en technisch onuitvoerbaar. Hierboven is reeds aangegeven dat er geen aanleiding is om aan te nemen dat de bestaande en de nieuwe activiteiten leiden tot enige betekenisvolle geuremissies. Het voorschrijven van geurberekeningen en geurmetingen is dan ook onredelijk bezwarend.
- 5.26 RWE heeft in de aanvulling van 21 januari 2021 ook aangegeven dat er voor houtpellets, lignine en bentoniet geen geuremissiefactor is vastgesteld en dat het dus onmogelijk is om uitvoering te geven aan de voorgeschreven geurberekeningen (conform NTA 9065). Het voorschrift is daarmee technisch onuitvoerbaar. Nu uw College in het Ontwerpbesluit niet ingaat op bovengenoemde overwegingen van RWE, verzoekt RWE uw Commissie om het voorschrift te schrappen. RWE heeft in de brief van 21 januari 2021 aangegeven dat het hooguit gepast is om geuronderzoek te doen tijdens de daadwerkelijke opslag van bentoniet (zogenaamd 'snuffelonderzoek').

6 Overgangstermijn

- 6.1 RWE benadrukt dat het Ontwerpbesluit primair betrekking heeft op bestaande activiteiten en verzoekt uw College om ervoor te waken dat het enkele feit dat de revisievergunning in werking treedt zou leiden tot een verplichting om de energiecentrale onmiddellijk te sluiten, omdat niet aan de nieuwe voorschriften kan worden voldaan. Daarbij wijst RWE op het feit dat het beoordelingskader dat door uw College wordt gehanteerd voor sommige stoffen resulteert in een intrekking van de vergunde milieuruimte met 30%, 55%, of zelfs 65%. Het is evident dat de centrale niet op basis van dergelijk lage emissiegrenswaarden kan worden geëxploiteerd.
- 6.2 Mocht uw College, ondanks hetgeen in deze zienswijze is gesteld, van mening zijn dat de aangevraagde grenswaarden op basis van het provinciale beleid drastisch moeten worden verlaagd, dan verzoekt RWE uw College om in de vergunning in ieder geval te voorzien in een ruime overgangstermijn, zodat RWE in de gelegenheid wordt gesteld om de noodzakelijke aanpassingen te maken aan de bestaande installaties. In de tussentijd moet het voor RWE mogelijk zijn om uitvoering te blijven geven aan de cruciale rol die de energiecentrale inneemt binnen de Nederlandse energievoorziening.

7 Conclusie

- 7.1 RWE concludeert dat het Ontwerpbesluit op onjuiste wijze toepassing geeft aan de systematiek voor het vaststellen van BBT. Voor zover het Ontwerpbesluit afwijkt van de aangevraagde grenswaarden is sprake van een schending van het Activiteitenbesluit. RWE verzoekt uw College dan ook om het Ontwerpbesluit op essentiële onderdelen aan te passen conform hetgeen in deze zienswijze is gesteld.

- 7.2 RWE benadrukt dat het Ontwerpbesluit niet ongewijzigd in werking kan treden. Het is evident dat RWE de bestaande energiecentrale niet kan exploiteren in overeenstemming met de thans voorgestelde voorschriften. Mocht uw College toch besluiten om vast te houden aan de excessief bezwarende voorschriften, dan heeft RWE geen andere keuze dan de Voorzieningenrechter te verzoeken om de revisievergunning te schorsen.

Hoogachtend,

[Redacted signature block]

Mr. [Redacted name]

Advocaat