

Besluit

van Gedeputeerde Staten van Limburg

Omgevingsvergunning

**Aanpassen fenolnorm spinkamers en intrekken
rapportageverplichting alternatief bindmiddel**

ROCKWOOL B.V. te Roermond

Zaaknummer: 2023-014584

Kenmerk: D2023-00010686-P d.d. 3 augustus 2023
Verzonden 7 augustus 2023

INHOUDSOPGAVE

1	Besluit	3
2	Procedure	5
2.1	De aanvraag	5
2.2	Omschrijving van de aanvraag	5
2.3	Huidige vergunnings situatie	5
2.4	Bevoegd gezag	6
2.5	Procedure	7
2.6	Volledigheid van de aanvraag en opschorting procedure	7
2.7	Adviezen	7
3	Overwegingen	8
4	Zienswijzen	9
5	Gewijzigd voorschrift lucht	12

1 Besluit

Onderwerp

Wij hebben op 17 februari 2023 een aanvraag voor een omgevingsvergunning ontvangen van ROCKWOOL B.V. De aanvraag betreft wijziging van de emissienorm voor fenol van de spinkamers en het intrekken van de rapportageverplichting alternatief bindmiddel van de inrichting gelegen aan Industrieweg 15, 6045 JG Roermond. De aanvraag is geregistreerd onder nummer 2023-014584.

Besluit

Gedeputeerde Staten van Limburg zijn voornemens om, gelet op de overwegingen die zijn opgenomen in deze vergunning en gelet op artikel 2.30, eerste lid juncto artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo):

- Voorschrift 7.6 uit de revisievergunning te wijzigen in voorschrift 7.6a als opgenomen in hoofdstuk 5 van dit besluit;
- Voorschrift 7.10 en 7.11 uit de revisievergunning in te trekken.

Gedeputeerde Staten van Limburg,
namens dezen,

C.J. Hermans,
Afdelingshoofd Vergunningen
RUD Zuid-Limburg

Afschriften

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

Een afschrift van dit besluit is verzonden aan:

- het college van burgemeester en wethouders van Roermond, Postbus 900, 6040 AX Roermond;
- Inspectie voor Leefomgeving en Transport, Postbus 16191, 2500 BD 's-Gravenhage;
- Wakende haan juridisch advies, Jhr N. v. Rosenthalweg 112, 6862 ZZ Oosterbeek namens Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. (MOB).

Rechtsbescherming

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

Het beroepschrift moet worden ondertekend en moet ten minste bevatten:

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

Het beroepschrift moet worden gericht aan:

Rechtbank Limburg
Sector Bestuursrecht
Postbus 950
6040 AZ ROERMOND

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

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

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

Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag, volgend op de beroepstermijn van 6 weken. Indien binnen de beroepstermijn tegen het besluit bij de Voorzieningenrechter een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht is gedaan, treedt het besluit niet in werking voordat op dat verzoek is beslist.

2 Procedure

2.1 De aanvraag

Op 17 februari 2023 hebben wij een aanvraag voor een omgevingsvergunning ontvangen van ROCKWOOL B.V. van de inrichting gelegen aan Industrieweg 15, 6045 JG Roermond. De aanvraag betreft:

- het wijzigen van de emissienorm voor fenol van de spinkamers;
- het intrekken van de rapportageverplichting alternatief bindmiddel, i.c. voorschrift 7.11 uit de revisievergunning.

2.2 Omschrijving van de aanvraag

De aanvraag is ingediend als milieuneutrale verandering van de inrichting. In het bij de aanvraag gevoegde bijlagerapport is beschreven dat een verlaging van de emissie van fenol naar de lucht optreedt als gevolg van een verandering in de samenstelling van het bindmiddel dat in de spinkamers wordt ingespoten, waardoor de emissie-eis voor fenol kan worden verlaagd tot 10 mg/Nm³. De samenstelling van het gewijzigde bindmiddel wordt in de aanvraag niet nader gespecificeerd.

In de vigerende revisievergunning en de daarbij behorende aanvraag is het gebruikte bindmiddel in de spinkamers evenmin gespecificeerd. Op basis daarvan is een wisseling in de samenstelling van het bindmiddel algemeen mogelijk. Want in de vigerende revisievergunning is geen voorschrift verbonden aan de aard of samenstelling van het toe te passen bindmiddel.

Gelet op het voorgaande wordt de wijziging in de samenstelling van het bindmiddel niet beschouwd als een wijziging van de inrichting of de werking van de inrichting waarvoor een (milieuneutrale) veranderingsvergunning in de zin van artikel 2.1, eerste lid onder e Wabo voor aangevraagd dient te worden. Om die reden wordt de ingediende aanvraag sec beschouwd als een verzoek om wijziging van voorschriften van een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.31, tweede lid onder b. Gelet op 3.15, tweede en derde lid van de Wabo is op dit verzoek de uitgebreide procedure van toepassing.

2.3 Huidige vergunnings situatie

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

Verder hebben wij voor de inrichting de volgende veranderingsvergunningen verleend:

Wet	Soort vergunning/melding	Kenmerk	Datum
WABO	Milieuneutrale verandering (het plaatsen van tijdelijke kantoorunits)	2020/30017	16 juli 2020
WABO	Milieuneutrale verandering (ondersteuningsconstructie t.b.v een afzuigventilator en luchtbehandelingskast)	2020/34230	20 augustus 2020
WABO	Toepassen gelijkwaardigheids- voorzieningen Bouwbesluit	2020/34146	20 augustus 2020
WABO	Milieuneutrale verandering (uitbreiding Grodanhal)	2020/35897	3 september 2020
WABO	Milieuneutrale verandering (unit load)	2020/35901	3 september 2020
WABO	Milieuneutrale verandering (euralcode 19.12.11*)	2020/42042	15 oktober 2020
WABO	Milieuneutrale verandering (stoffilter Grondanhal)	2021/17294	8 juli 2021
WABO	Milieuneutrale verandering (euralcode 10.02.02)	2021/17860	22 juli 2021
WABO	Milieuneutrale verandering (inrichtingsgrens Ringweg ong.)	2022/1472	10 februari 2022
WABO	Milieuneutrale verandering (Baler project ACB lijn 7)	2022/ 2614	10 maart 2022
WABO	Verandeirngsvergunning (verflijn T4)	2022/10116	10 november 2022
WABO	Milieuneutrale verandering (stoffilter lijn 6)	2023/963	16 februari 2023
WABO	Actualisatie omgevingsvergunning (emissie ammoniak en ZZS)	DOC- 00495009	26 juni 2023

2.4 Bevoegd gezag

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

2.5 Procedure

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

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

2.6 Volledigheid van de aanvraag en opschorting procedure

Na ontvangst van de aanvraag hebben wij deze getoetst op volledigheid. Wij zijn van oordeel dat de aanvraag voldoende informatie bevat voor een goede beoordeling van de gevolgen van de activiteit op de fysieke leefomgeving.

2.7 Adviezen

In de Wabo en het Bor worden bestuursorganen vanwege hun specifieke deskundigheid of betrokkenheid aangewezen als adviseur. Gelet op het bepaalde in artikel 2.26 van de Wabo, alsmede de artikelen 6.1 tot en met 6.4 van het Bor, hebben wij de aanvraag ter advies verzonden aan:

- het college van burgemeester en wethouders van Roermond;
- de Inspectie Leefomgeving en Transport.

Naar aanleiding van de aanvraag hebben wij op 27 maart 2023 van de gemeente Roermond het volgende advies ontvangen:

Er is geen reden om advies uit te brengen n.a.v. uw verzoek om te reageren op de aanvraag van Rockwool voor het verlagen van de fenol emissie-eis.

3 Overwegingen

Overeenkomstig artikel 2.31 Wabo kan het bevoegd gezag voorschriften die aan een omgevingsvergunning zijn verbonden wijzigen. De omstandigheden waaronder dit moet of kan gebeuren zijn eveneens vermeld in dit artikel. In dit geval wordt toepassing gegeven aan artikel 2.31, eerste lid onder b Wabo. Hierin is vermeld dat het bevoegd gezag de voorschriften uit de omgevingsvergunning wijzigt indien door toepassing van artikel 2.30, eerste lid blijkt dat de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu veroorzaakt, gezien de ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu, verder kunnen, of gezien de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu, verder moeten worden beperkt.

Voorschrift 7.6 normering fenol spinkamers

In de revisievergunning van Rockwool uit 2020 zijn voor de spinkamers van lijn 2, 6 en 8 soepelere emissienormen voor fenol vastgesteld dan de met BBT geassocieerde emissieniveaus uit de BREF “Glass Manufacturing Industry”. Betreffende emissienormen worden met dit besluit aangescherpt tot de bovenkant van het met BBT geassocieerde emissieniveau. Het gaat daarbij concreet om de emissiepunten 2.2, 6.2 en 8.2 waarvan de emissie-eis voor fenol wordt verlaagd van 20 mg/Nm³ naar 10 mg/Nm³.

De verlaging van emissie-eis hangt samen met het gebruik van een nieuw bindmiddel dat minder vrij fenol bevat dan voorheen het geval was. Het gebruik van het nieuwe bindmiddel gaat, in tegenstelling tot het tot voor kort gebruikte bindmiddel, niet gepaard met veranderingen in de emissie van formaldehyde of ammoniak vanwege onlosmakelijke samenhang tussen genoemde componenten. De emissie-eisen voor formaldehyde en ammoniak blijven dan ook uitdrukkelijk ongewijzigd. Evenmin is er sprake van andere milieu-effecten dan luchtemissies en om die reden blijven overige milieuthema's hier verder onbesproken.

Na inwerkingtreding van dit besluit wordt door het bevoegd gezag aan het Europese IPPC bureau gemeld dat de fenolderogatie voor de spinkamers is opgeheven.

Voorschrift 7.10 overige emissies fenol

Voorschrift 7.10 gaat over overige fenolemissies waaraan een emissie-eis van 20 mg/Nm³ is verbonden. Duidelijk is dat dit voorschrift onterecht in de revisievergunning is opgenomen, want de overige fenolemissies vanwege Rockwool vallen onder het Activiteitenbesluit dat rechtstreeks werkend is. Om die reden trekken wij ter correctie voorschrift 7.10 ambtshalve in.

Voorschrift 7.11 rapportageverplichting alternatief bindmiddel

Voorschrift 7.11 is opgelegd in verband met de soepelere emissienormen dan de met BBT geassocieerde emissieniveaus voor fenol van de spinkamers van lijn 2, 6 en 8. Dit met als doel de fenolemissies in de toekomst alsnog te laten voldoen aan de met BBT geassocieerde emissieniveaus. Op basis van voorschrift 7.11 dient vergunninghouder elke 2 jaar de voortgang en inspanningen op het gebied van de ontwikkeling van een alternatief bindmiddel aan het bevoegde gezag te rapporteren. In de rapportage dient een doorkijk te worden gegeven naar wat de plannen zijn voor de volgende periode.

Omdat naast luchtemissies van fenol ook luchtemissies van ammoniak en formaldehyde samenhangen met het gebruik van bindmiddel, vinden wij een dergelijke rapportage belangrijk. Niettemin zijn er ook andere manieren om zicht te houden op de ontwikkelingen in alternatieve bindmiddelen voor steenwolproducten. Daarom en om reden van de eerdere expliciete koppeling tussen rapportageverplichting en de soepelere fenolnorm, kunnen wij instemmen met het verzoek genoemde rapportageverplichting te laten vervallen. Daarom trekken wij voorschrift 7.11 met dit besluit in.

4 Zienswijzen

Tussen 15 december 2022 en 13 juni 2023 heeft de aanvraag en het ontwerp van het besluit ter inzage gelegen en is iedereen in de gelegenheid gesteld om zienswijzen naar voren te brengen. Van deze gelegenheid is gebruik gemaakt door wakende haan juridisch advies namens Coöperatie Mobilization for the Environment U.A. (verder MOB). In de volgende paragraaf is de zienswijze samengevat en zijn onze overwegingen weergegeven.

4.1 Zienswijze namens MOB door wakende haan juridisch advies

De zienswijze is ontvangen op 13 juni 2023. MOB meent dat het ontwerpbesluit op diverse onderdelen gewijzigd en/of aangescherpt dient te worden. Dit onder meer met het oog op het Schone Lucht Akkoord.

Daarnaast dient:

1. ook getoetst te worden aan “de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu” als bedoeld in art. 2.30 lid 1 en 2.31 lid 1 sub b Wabo;
2. maximaal de onderkant van de BBT-bandbreedte te worden vergund;
3. voorzien te zijn in een adequate onderzoeks- en rapportageplicht gericht op verdere terugdringing van de fenolemissie, vormgegeven in een effectief handhaafbaar voorschrift.

Overwegingen ten aanzien van het Schone Lucht Akkoord (SLA)

Weliswaar heeft de provincie Limburg het SLA ondertekend, maar dat betekent niet dat het ondertekenen hiervan een verplichting voor ons inhoudt om daar in dit besluit aandacht aan te besteden. Het SLA richt zich op het streven naar verbetering van luchtkwaliteit voor wat betreft fijnstof en stikstofoxiden. Een en ander blijkt expliciet uit artikel 1 van het SLA:

Artikel 1. Doelen en ambities

1. *Partijen streven naar een permanente verbetering van de luchtkwaliteit om gezondheidswinst voor iedereen in Nederland te realiseren waarbij wordt toegewerkt naar de WHO-advieswaarden voor stikstofdioxide en fijnstof in 2030.*
2. *Partijen stellen als doel om landelijk in 2030 gemiddeld minimaal 50% gezondheidswinst ten opzichte van 2016 te behalen voor de negatieve gezondheidseffecten afkomstig van binnenlandse bronnen.*
3. *Partijen onderschrijven de ambitie 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 de lucht.*
4. *Partijen erkennen dat éénieder verantwoordelijk is voor de eigen bijdrage aan de doelstelling en dat partijen gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van het akkoord.*

Wat verder niet onbelangrijk is om op te merken, is dat ‘scherp vergunnen’ ook daar waar het niet alleen ter verbetering van de luchtkwaliteit nodig is, concreet uitvoeringsbeleid vergt. Met uitvoeringsbeleid concretiseert het bestuur de afspraken uit het SLA, zodat het voor iedereen duidelijk is wat de doorwerking is van de doelstelling uit het SLA daadwerkelijk is.

Het is overigens van doorslaggevend belang dat de inhoudelijke beleidsregels, de VTH-strategie en de uitvoeringsprogramma's nauwkeurig worden beschreven en uitgewerkt. Anders zal dit beleid in de praktijk niet de beoogde werking krijgen. Het blijkt namelijk dat de bestuursrechter hier veel beleidsruimte

accepteert voor het bevoegd gezag om al dan niet gebruik te maken van het geformuleerde beleid.¹ Om de toepassing met zekerheid te vergroten, zal het bestuur dus meer zelfbinding moeten organiseren. De provincie Limburg heeft een dergelijk geconcretiseerd beleid niet. Bij een gebrek daaraan bindt ons het 'scherp vergunnen' anders dan regelgeving dat van ons verlangt, niet.

Overwegingen ten aanzien van de kwaliteit van het milieu

Ten behoeve van de omgevingsvergunning uit 2017, waarmee een luchtemissie voor fenol van maximaal 20 mg/Nm³ is vergund, zijn door Rockwool verspreidingsberekeningen voor fenol uitgevoerd waarmee inzicht is gegeven in de concentratie op leefniveau. Deze immissieconcentraties zijn getoetst aan het maximaal toelaatbaar risiconiveau. Voor fenol bedraagt de MTR-waarde 20 microgram/m³.

Uit de berekeningen volgt dat de maximale jaargemiddelde immissieconcentratie 1,87 microgram/m³ bedraagt en dat dit maximum optreedt binnen de inrichtingsgrens. Omdat binnen de inrichtingsgrens de MTR-waarde niet wordt overschreden mag en is geconcludeerd dat de jaargemiddelde fenolconcentratie in de leefomgeving evenmin de MTR-waarde niet overschrijdt. Met de aanscherping van de fenolnorm via dit besluit blijft de eerder conclusie aangaande de MTR-waarde ongewijzigd, want de emissie wordt lager en als gevolg daarvan dalen de immissieconcentraties in de leefomgeving evenredig. Gelet op deze omstandigheden geven de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu geen aanleiding om de fenolnorm verder aan te scherpen.

Overwegingen ten aanzien van de BBT-bandbreedte

Per casus bezien wij welke emissie-eisen kunnen worden opgelegd. In onze overwegingen nemen wij mee dat procesgeïntegreerde maatregelen de voorkeur hebben boven nageschakelde technieken en dat reductie van de emissievracht op jaarbasis wezenlijk belangrijker is dan de verlaging van een emissieconcentratie van een betreffende stof.

Met betrekking tot de stof fenol, evenals de stoffen formaldehyde en ammoniak, zetten wij bij Rockwool in op het verminderen van emissies door het toepassen van milieuvriendelijke bindmiddelen in 2030 of zoveel mogelijk eerder. Genoemde stoffen hangen qua luchtemissies daar namelijk mee samen en tot op heden is het voor de hiervoor maatgevende steenwolproducten van Rockwool geen optie gebleken om milieuvriendelijke bindmiddelen in te zetten. Wij baseren ons daarbij op de door Rockwool overgelegde tweejaarlijkse rapportages over dit onderwerp, ambtelijk overleg met Rockwool en eigen onderzoek. Om die reden is vooralsnog de bovenkant van de BBT-range voor fenol aangehouden als grenswaarde en zien wij op dit moment onvoldoende aanleiding tot het stellen van een overgangstermijn.

Overwegingen ten aanzien van een onderzoeks- en rapportageplicht

In hoofdstuk 3 van dit besluit is reeds vermeld waarom de onderzoeksverplichting voor fenol is komen te vervallen. De andere manieren om zicht te houden op ontwikkelingen ten aanzien van alternatieve bindmiddelen zijn een combinatie van monitoring van literatuur, periodiek overleg met Rockwool, het vermijdings- en reductieprogramma ZZS en de te verwachten herziening BREF Fabricage van glas. Op dit moment achten wij aanvullende voorschriften in dit verband niet opportuun. Wij hebben een goed beeld van de huidige stand van zaken en ontwikkelingen alsmede stelt Rockwool zich in dezen actief en coöperatief op. Zoals eerder vermeld zal mede in dit kader in 2025 een volgend beoordelingsmoment zijn, gelet op de 5-jaarlijkse informatieplicht ZZS zoals opgenomen in voorschrift 7.12 van de revisievergunning.

¹ ABRvS 30 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:854, r.o. 13.

4.2 Wijzigingen ten opzichte van de ontwerpvergunning

Gelet op de voorgaande overwegingen zijn er ten opzichte van de ontwerpvergunning naar aanleiding van de ingediende zienswijze geen wijzigingen aangebracht in het definitieve besluit.

Het overzicht van de aan de inrichting verleende vergunningen in paragraaf 2.3 is aangevuld met de op 26 juni 2023 verleende veranderingsvergunning.

5 Gewijzigd voorschrift lucht

Normering

7.6a De emissies uit de spinkamers 2, 6 en 8 mogen per puntbron de waarden uit onderstaande tabel niet overschrijden:

Emissiepunt 2.2 – 6.2 – 8.2 (Spinkamers lijn 2, 6 en 8)		
Component	Emissie-eis vergunning (mg/Nm ³)	Emissie-eis BREF (mg/Nm ³)
Fenol	10	<5 - 10
Formaldehyde	5	<2 - 5
Bindmiddelrest	20	<20 - 50
NH ₃	60	<30 - 60