

RECHTBANK NOORD-NEDERLAND

Zittingsplaats Groningen

Bestuursrecht

zaaknummer: LEE 22/1996

uitspraak van de meervoudige kamer van 2 april 2026 in de zaak tussen

[...], uit Farmsum, eiseres
(gemachtigde: mr. M. Klijnstra),

en

het college van gedeputeerde staten van de provincie Groningen, het college
(gemachtigde: mr. M.J.F. Nuijens).

Samenvatting

1. Deze uitspraak gaat over het besluit tot wijziging van de aan eiseres verleende omgevingsvergunning voor het produceren van siliciumcarbide aan de [...] te Delfzijl. De wijziging heeft betrekking op de emissie van stof en de emissie van (stofvormige) zeer zorgwekkende stoffen (ZZS). Verder bevat het besluit het opleggen van maatwerkvoorschriften op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm).

1.1. De rechtbank komt in deze uitspraak tot het oordeel dat een aantal voorschriften die aan de vergunning zijn verbonden niet rechtmatig is. Een aantal voorschriften acht de rechtbank wel rechtmatig. Het beroep is daarom gegrond. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

Procesverloop

1.2. Eiseres heeft op 31 augustus 2020 een verzoek gedaan om wijziging van de bij besluit van 22 maart 2005 ambtshalve gewijzigde stofvoorschriften van de vigerende verleende omgevingsvergunningen op grond van artikel 2.31, tweede lid, onder b, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Daarbij heeft zij verzocht om het verzoek in overeenstemming met het bij het verzoek gevoegde 'Plan van aanpak Minimalisatie van emissies van SiC-vezels te behandelen.

1.3. Op 2 februari 2021 heeft het college een ontwerpbesluit ter inzage gelegd met betrekking tot de emissie van stof en ZZS en daarbij een ambtshalve wijziging van de omgevingsvergunning doorgevoerd en voorschriften gewijzigd op basis van artikel 2.31, tweede lid, onder b, van de Wabo. Verder is daarbij een maatwerkvoorschrift opgenomen met betrekking tot emissie naar de lucht van ZZS.

1.4. Tegen dit ontwerpbesluit heeft eiseres bij brief van 7 april 2021 een zienswijze bij het college ingediend.

1.5. Bij het bestreden besluit van 19 april 2022 heeft het college besloten om met toepassing van artikel 2.31, eerste lid, onder b en tweede lid, onder b, van de Wabo de met

het besluit van 22 maart 2005 aan de omgevingsvergunningen verbonden voorschriften 2.3.1 t/m 2.3.18 met betrekking tot de emissie van stof in te trekken. Ook heeft het besloten de in het bestreden besluit opgenomen voorschriften 1.1.1 t/m 1.5.3, 2.1.1, 2.2.1 en 2.4.1 t/m 3.1.3 met betrekking tot de emissie van stof en de emissie van (p)ZZS aan de omgevingsvergunningen te verbinden. Daarnaast heeft het college besloten om op basis van artikel 2.4, achtste lid, onder a en c van het Abm maatwerkvoorschriften 2.3.1 en 2.3.2 aan de drijver van de inrichting op te leggen met betrekking tot onderzoek naar de immissiegrenswaarde voor SiC-vezels en onderzoek naar het ontstaan van SiC-vezels.

1.6. Eiseres heeft beroep ingesteld tegen het bestreden besluit.

1.7. Het college heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift.

1.8. De rechtbank heeft de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB) benoemd als deskundige. De StAB heeft op 19 januari 2023 een schriftelijk verslag aan de rechtbank uitgebracht. De rechtbank heeft partijen in de gelegenheid gesteld om op dat verslag te reageren. Partijen hebben een reactie ingediend. De StAB heeft in haar verslag van 21 maart 2023 op deze reacties gereageerd.

1.9. De rechtbank heeft het beroep op 27 november 2025 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen voor eiseres [...] en [...], bijgestaan door gemachtigde van eiseres. Voor het college hebben deelgenomen [...] [...] en [...], bijgestaan door de gemachtigde van het college.

Beoordeling door de rechtbank

Overgangsrecht

2. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag voor een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

2.1. De aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend op 31 augustus 2020. Dat betekent dat in dit geval de Wabo van toepassing blijft.

Relevante regelgeving

3. De voor deze uitspraak relevante regelgeving is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak.

Feiten en omstandigheden

4. De inrichting van eiseres ligt op het industrieterrein Oosterhorn ten oosten van Delfzijl. Het terrein is ongeveer 23 hectare groot. De inrichting ligt ongeveer 2,5 kilometer ten zuidoosten van de bebouwde kom van Farmsum en op ongeveer vier kilometer ten zuidoosten van de bebouwde kom van Delfzijl.

4.1. In de inrichting wordt (granulair) siliciumcarbide (SiC) geproduceerd uit zuiver kwartzand en petroleumcokes, een koolstofhoudend restproduct van de olieraffinage. SiC is een product dat vanwege zijn zeer hoge hardheid wordt toegepast in onder meer dieselroetfilters, keramische waterfilters en hoogwaardige slijtvaste onderdelen, zoals lagers. Daarnaast wordt SiC toegepast in de slijpmiddelenindustrie, zoals bij de productie van halfgeleiders voor zonnecellen. Bij de productie van granulair SiC kunnen onbedoeld (en ongewenst) SiC-vezels ontstaan. Emissies van vezels ontstaan met name bij mechanische bewerkingen (poetsen, vergruizen, drogen) en door verplaatsingen van de hiervoor genoemde materialen.

4.2. De SiC-vezels kunnen vrijkomen bij reguliere emissies als gevolg van diverse bedrijfsactiviteiten. Verder kunnen SiC-vezels vrijkomen door blazers; dat zijn incidentele stofemissies veroorzaakt door gasexplosies in een oven door een interne instabiliteit, waarbij enkele tonnen (omloop)materiaal in meer of mindere mate vrij kunnen komen. Afhankelijk van de categorie vindt stof- en vezelemissie in meer of mindere mate plaats.

4.3. Bij besluit van 13 september 1977 heeft het college aan Elektroschmelzwerk B.V. (ESD-SIC en hierna: eiseres) een vergunning verleend voor het oprichten, in werking brengen en houden van een inrichting voor de vervaardiging van siliciumcarbide op het perceel Kloosterlaan 11-13 te Delfzijl.

4.4. Bij besluit van 22 maart 2005 is de vergunning geactualiseerd op grond van de Wet milieubeheer (Wm). Tussen 13 september 1977 en 12 maart 2019 zijn diverse vergunningenprocedures doorlopen.

4.5. In 2006 en 2007 is door Buro Blauw een lucht-emissie onderzoek uitgevoerd naar verwaaiend stof dat afkomstig is van eiseres in het kader van de voorschriften (2.15 en 2.16) van de actualisatievergunning. In het rapport wordt - onder meer - geconcludeerd dat er geen detecteerbare hoeveelheid siliciumcarbide in het fijnstof is aangetoond.

4.6. In het najaar van 2018 is door TNO een meetnet opgezet nabij industriepark Delfzijl om de vezel-immisatie in de omgeving op jaarbasis te meten en berekenen. TNO heeft de resultaten van de meetsessies in rapporten neergelegd. Uit een rapport van 29 januari 2019 betreffende de resultaten van de meetsessies in oktober, november en december 2018 is gebleken dat in alle meetperioden op twee meetlocaties benedenwinds van eiseres verhoogde concentraties aan SiC-vezels zijn aangetroffen. Daarbij is vermeld dat het gaat om een relatief korte meetperiode op twee dichtbij de bron gelegen meetstations. Metingen over een langere periode, inclusief metingen nabij woonkernen, zijn nodig om een jaargemiddeld beeld te verkrijgen zonder dat toevalligheden een rol spelen.

4.7. Op 18 juni 2020 heeft TNO de eindrapportage van het meetnet opgeleverd. Aan de hand van modelberekeningen is uit de meetresultaten een jaargemiddelde concentratie berekend. Uit de berekeningen blijkt dat op de hoofdmeetstations de jaargemiddelde concentratie lager of gelijk is aan 20 vezels per m³. Op de verder gelegen woonkernen blijft de jaargemiddelde concentratie onder de vijf vezels per m³. In de meetperiode zijn blazerpluimen geheel of deels over de meetstations getrokken. De SiC-vezelconcentratie piekt op die momenten sterk met uurgemiddelde concentraties van gemiddeld 450 vezels per m³ tot 1500 vezels per m³.

4.8. Op 1 april 2019 heeft het RIVM, in het kader van het vergunningverleningsproces, op verzoek van het college een (aangepast) advies uitgebracht met betrekking tot het

Maximaal Toelaatbaar Risiconiveau (MTR) voor SiC-vezels in de lucht. Het RIVM adviseert om het (i)MTR lucht voor SiC-vezels, op basis van een read-across naar amfibool asbest, vast te stellen op 300 vezelequivalenten/m³ en een verwaarloosbaar risico (VR) van drie vezelequivalenten/m³ als risicogrens voor SiC-vezels. Het RIVM heeft hieraan ten grondslag gelegd dat uit de na het advies van 1 februari 2019 toegestuurde meetresultaten blijkt dat er SiC-vezels zijn aangetroffen die qua lengte en diameter voldoen aan de definitie van whiskers en die door IARC vergelijkbaar worden beschouwd met amfibool asbest. Hiervoor heeft de Gezondheidsraad een MTR-lucht geadviseerd van 300 vezelequivalenten/m³ en een verwaarloosbaar risico (VR) van drie vezelequivalenten/m³. Het RIVM geeft verder aan dat de resultaten van de metingen in oktober, november en december 2018 door TNO boven het VR maar onder het aanbevolen MTR liggen. Op statistische gronden kan overschrijding van het MTR niet worden uitgesloten.

4.9. Op 18 juni 2020 heeft TNO de eindrapportage van het meetnet opgeleverd. Aan de hand van modelberekeningen is uit de meetresultaten een jaargemiddelde concentratie berekend. Uit de berekeningen blijkt dat op de hoofdmeetstations de jaargemiddelde concentratie lager of gelijk is aan 20 vezels per m³. Op de verder gelegen woonkernen blijft de jaargemiddelde concentratie onder de vijf vezels per m³. In de meetperiode zijn blazerpluimen geheel of deels over de meetstations getrokken. De SiC-vezelconcentratie pikt op die momenten sterk met uurgemiddelde concentraties van gemiddeld 450 vezels per m³ tot 1500 vezels per m³.

Omvang van het geding

5. De rechtbank stelt vast dat het college naar aanleiding van het verhandelde ter zitting het bestreden besluit heeft ingetrokken voor zover daarbij de voorschriften 1.3.1 en voorschrift 1.5.1 aan de omgevingsvergunning zijn verbonden, voor zover in voorschrift 1.3.2 is opgenomen de tekst "vooruitlopend op het voldoen aan het bepaalde in voorschrift 1.3.1" en voor zover bij het bestreden besluit de aan de omgevingsvergunningen van 22 maart 2005 verbonden voorschriften 2.3.2 en 2.3.13 zijn ingetrokken. Het college heeft ook de voorschriften 2.1.1 en 2.2.1, 2.4.1 tot en met 2.4.4, 2.5.1 en 2.5.2, 3.1.1 tot en met 3.1.3 ingetrokken voor zover deze betrekking hebben op potentieel Zorgwekkende Stoffen (pZZS).

5.1. Verder heeft eiseres naar aanleiding van het verhandelde de beroepsgronden ten aanzien van de voorschriften 1.2.1 en 1.2.2. ingetrokken.

Is het college bevoegd om op grond van het Abm maatwerkvoorschriften te stellen ten aanzien van SiC-vezels?

Artikel 2.3a en artikel 2.4, achtste lid, van het Abm

6. Eiseres betoogt dat, gelet op artikel 2.3a van het Abm, paragraaf 2.3 van het Abm niet van toepassing is en het college niet bevoegd is om ten aanzien van SiC-vezels maatwerkvoorschriften te stellen. Volgens eiseres zijn er namelijk BBT-conclusies vastgesteld. Het Bref LVIC-S bevat al conclusies met betrekking tot de emissies van SiC-vezels naar de lucht. Deze hebben betrekking op emissie van SiC-dust, waaronder volgens eiseres ook SiC-vezels vallen.

6.1. Het college stelt zich op het standpunt dat het Bref LVIC-S niet van toepassing is op de emissie van SiC-vezels. Volgens het college is de in artikel 2.3a van het Abm genoemde uitzondering slechts van toepassing indien duidelijk is dat bepaalde BBT-

conclusies van toepassing zijn. Daarvan is in het geval van de emissie van SiC-vezels geen sprake.

6.2. De StAB heeft toegelicht dat het de vraag is of het college bevoegd was om de maatwerkvoorschriften 2.3.1 en 2.3.2. op grond van artikel 2.4, achtste lid, van het Abm te stellen. Daarvoor is van belang dat onder het in tabel 7.59 van het Bref LVIC genoemde 'SiCdust' ook SiC-vezels moeten worden verstaan. Dit betekent dat de in paragraaf 7.9.5 van het Bref opgenomen BBT-conclusies voor onder meer 'dust prevention' ook betrekking hebben op SiC-vezels zodat op grond van artikel 2.3a van het Abm, artikel 2.4, achtste lid, van het Abm niet van toepassing is. Dat in het Bref LVIC-S geen concrete emissieniveaus voor SiC-stof zijn vastgesteld, betekent volgens StAB, gelet op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) van 17 mei 2017¹, niet dat de uitzondering van artikel 2.3a van het Abm niet van toepassing is.

6.3. De rechtbank stelt vast dat in voorschriften 2.3.1 en 2.3.2 maatwerkvoorschriften zijn opgenomen die gaan over (emissie van) SiC-vezels. In het bestreden besluit is vermeld dat deze maatwerkvoorschriften zijn gesteld op grond van artikel 2.4, achtste lid, van het Abm. Naar het oordeel van de rechtbank was het college gelet op artikel 2.3a, tweede lid, van het Abm niet bevoegd om op grond van artikel 2.4, achtste lid, van het Abm deze maatwerkvoorschriften te stellen. Naar het oordeel van de rechtbank zijn namelijk in paragraaf 7.9.5 en tabel 7.59 van de Bref LVIC-S, BBT-conclusies voor emissie van SiC-dust opgenomen. De rechtbank is, gelet op het StAB-advies en de uitspraken van deze rechtbank van 28 mei 2021² en de voorzieningenrechter van 20 juli 2022,³ van oordeel dat onder SiC-dust ook SiC-vezels moeten worden verstaan, zodat deze Bref van toepassing is. Dat heeft tot gevolg dat het college gelet op artikel 2.3a, tweede lid, van het Abm niet bevoegd was om deze maatwerkvoorschriften te stellen. Dat in de Bref geen concrete emissies zijn opgenomen doet hieraan niet af. De rechtbank overweegt, onder verwijzing naar de uitspraak van de ABRvS van 17 mei 2017⁴, dat dit namelijk niet betekent dat de uitzondering van artikel 2.3a van het Abm niet van toepassing is. De beroepsgrond slaagt.

Artikel 2.4, tweede lid, van het Abm (minimalisatieplicht)

7. Het college stelt zich vervolgens op het standpunt dat het bevoegd was deze voorschriften te stellen op grond van artikel 2.4, tweede lid, van het Abm (minimalisatieverplichting). Volgens het college zijn SiC-vezels ZZS, omdat ze op de lijst in bijlage VI van de CLP-verordening zijn aangegeven als carcinogeen 1B. Nu de ZZS-status vaststaat is er geen discussie meer mogelijk over de typen vezels waarvoor de kwalificatie geldt. Volgens het college kunnen de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand worden gelaten dan wel kan zelf in de zaak worden voorzien, door voorschriften 2.3.1 en 2.3.2 te vernietigen voor zover het maatwerkvoorschriften zijn en dezelfde voorwaarden onderdeel uit te laten maken van de vergunning, maar dan als vergunningvoorschriften.

7.1. Eiseres stelt dat de rechtbank het verzoek van het college om zelf in de zaak te voorzien niet kan inwilligen omdat de rechtsgrondslag van het besluit hierdoor verandert. Eiseres betwist dat (alle) SiC-vezels kwalificeren als ZZS. Er dient onderscheid te worden gemaakt tussen de zogenaamde – carcinogene - whiskers en de SiC cleavage fragments, die niet carcinogeen zijn. Dit betekent dat de minimalisatieverplichting op grond van artikel 2.4,

¹ ECLI:NL:RVS:2017:1301

² ECLI:NL:RBNNE:2021:2067.

³ ECLI:NL:RBNNE:2022:2854.

⁴ ECLI:NL:RVS:2017:1301.

tweede lid, van het Abm niet van toepassing is en dat de minimalisatieverplichting dus niet de grondslag kan zijn om de voorschriften 2.3.1 en 2.3.2 te stellen. Eiseres heeft daartoe verwezen naar het rapport van Caesar Consult van 13 mei 2019. Daarnaast brengt de uitzondering uit artikel 2.3a, tweede lid van het Abm met zich dat het niet mogelijk is om op basis van het Abm te bepalen of een stof een ZZS is. Dat SiC-vezels sinds 1 maart 2022 op grond van de CLP-verordening zijn aangewezen als ZZS maakt dat niet anders, nu hierin alle vezels, waaronder whiskers en andere vezels, op één hoop zijn gegooid.

7.2. Niet in geschil is dat SiC-vezels (met diameter $< 3 \mu\text{m}$, lengte $> 5 \mu\text{m}$ en dimensieverhouding $\geq 3:1$) met ingang van 1 maart 2022 zijn opgenomen als ZZS in bijlage VI van de CLP-verordening en ingedeeld als carcinogeen 1B. Anders dan eiseres betoogt betekent dit naar het oordeel van de rechtbank dat de minimalisatieverplichting uit artikel 2.4, tweede lid, van het Abm op SiC-vezels van toepassing is. Het college was naar het oordeel van de rechtbank in beginsel bevoegd om de voorschriften 2.3.1 en 2.3.2 op basis van de minimalisatieverplichting in het bestreden besluit op te nemen.

7.3. Het door eiseres overgelegde rapport van Caesar Consult van 13 mei 2019 leidt niet tot een ander oordeel. Dat rapport geeft de rechtbank geen aanleiding om te twijfelen aan de beoordeling van European Chemical Agency (ECHA) en de Europese Commissie (EC) die er toe heeft geleid dat SiC-vezels met de indeling carcinogeen 1B in bijlage VI van de CLP-verordening zijn opgenomen. Dat volgens het rapport van Caesar Consult een onderscheid zou moeten worden gemaakt tussen SiC-whiskers, die carcinogeen zijn, en SiC cleavage fragments, die niet carcinogeen zijn volgt de rechtbank niet. SiC-whiskers en SiC cleavage fragments zijn naar het oordeel van de rechtbank beide subgroepen van SiC-vezels, die in bijlage VI van de CLP-verordening en overeenkomstig de definitie van de World Health Organization (WHO), zijn gedefinieerd als siliciumcarbide met diameter $< 3 \mu\text{m}$, lengte $> 5 \mu\text{m}$ en dimensieverhouding $> 3:1$. ECHA en de EC hebben in de wetenschappelijke literatuur, waaruit blijkt dat SiC cleavage fragments in ieder geval minder carcinogeen zijn dan SiC-whiskers, geen aanleiding gezien om een dergelijk onderscheid te maken.

7.4. Ten aanzien van de vraag, of het college deze voorschriften ook daadwerkelijk in redelijkheid heeft kunnen stellen, verwijst de rechtbank naar wat zij hierover heeft overwogen in rechtsoverwegingen 14 en 15.

Van toepassing zijnde BBT-conclusies

8. Ter zitting is namens partijen bevestigd dat zij het er over eens zijn dat de horizontale Bref Efs slechts van toepassing is indien sprake is van een niet in het BREF LVIC-S beschreven proces. Dit dient per voorschrift te worden beoordeeld.

Voorschrift 1.1.1.

9.1. Voorschrift 1.1.1. luidt als volgt:

“Vanuit het deel van de inrichting gelegen op het terrein aan de [...] te Farmsum mag per jaar niet meer dan 163 ton stof worden geëmitteerd.”

9.2. Eiseres stelt dat bij dit voorschrift een jaarvracht stofemissie wordt vergund, terwijl de inhoudelijke overwegingen daarop niet aangepast zijn en dus onverenigbaar zijn met het voorschrift.

9.3. Volgens het college is van de door eiseres gestelde onverenigbaarheid geen

sprake. Het is onjuist dat voorschrift 1.1.1 is aangepast als gevolg van een zienswijze van eiseres, maar de inhoudelijke overwegingen niet. Het college verwijst naar paragraaf 1.13 van het bestreden besluit. Daarin is toegelicht dat (onder andere) dit voorschrift 1.1.1 is gewijzigd naar aanleiding van de zienswijzen. Voor de inhoudelijke overwegingen is verwezen naar de reactie op de zienswijzen, opgenomen in paragraaf 3.4 van het bestreden besluit. Er geldt volgens het college verder dat onderhavig voorschrift inderdaad geen betrekking heeft op de overslagactiviteiten ter plaatse van de laad- en lossteiger aan het Oosterhornkanaal, maar alleen, zoals in het voorschrift ook is aangegeven, op het deel van de inrichting gelegen aan de [...].

9.4. Naar het oordeel van de rechtbank blijkt uit de zinsnede “Vanuit het deel van de inrichting gelegen op het terrein aan de [...] (...)” voldoende dat het voorschrift geen betrekking heeft op de overslagactiviteiten ter plaatse van de laad- en lossteiger aan het Oosterhornkanaal. De beroepsgrond slaagt niet.

Voorschrift 1.3.3:

10. Voorschrift 1.3.3. luidt als volgt:

“Alle breek-, vermaal- en zeefactiviteiten (inclusief alle poetsactiviteiten) waarbij stof kan vrijkomen dienen, binnen een termijn van 1 jaar na het in werking treden van dit besluit, uitsluitend nog met gesloten/geheel omkaste bewerkingsinstallaties of inpandig te worden uitgevoerd.

Het is de drijver van de inrichting toegestaan om ten aanzien van deze handelingen alternatieve emissiebeperkende maatregelen en voorzieningen te treffen, waarvan aan het bevoegd gezag is aangetoond dat deze voor wat betreft werkzaamheid gelijkwaardig zijn. Van gelijkwaardigheid is sprake als niet meer emissie van stof optreedt dan ten gevolge van de inpandige uitvoering van de werkzaamheden.”

10.1. Eiseres stelt dat de verplichting om alle breek-, vermaal- en zeefactiviteiten (inclusief alle poetsactiviteiten) inpandig uit te voeren, niet als BBT is voorgeschreven in het Bref LVIC-S. Weliswaar is de maatregel in het Plan van aanpak (PvA) 2020 opgenomen als voorgenomen maatregel maar in de praktijk blijkt deze maatregel niet haalbaar. Daarom is de maatregel ook niet meer opgenomen in het geactualiseerde PvA van 24 november 2022.

10.2. Ook op grond van de minimalisatieplicht kan de maatregel volgens eiseres niet worden verlangd. Daaraan liggen veiligheidsoverwegingen ten grondslag, eruit bestaande dat laadschoppen en andere voertuigen die in de hal manoeuvreren geen goed zicht hebben op de medewerkers die in de hal bezig zijn. Daarnaast is er geen daglicht aanwezig en wordt het zicht door verneveling beperkt is, waardoor kans bestaat op aanrijding. Ook zijn er fysieke beperkingen vanwege het gebrek aan ruimte. De zeer grote omvang van de walsen bij eiseres - aanzienlijk groter dan de walsen in Noorwegen waarmee het college ten onrechte een vergelijking maakten - maken dat poetsen inpandig fysiek niet (goed) mogelijk is. De huidige werkwijze van eiseres, waarbij de ventilatoren in het dak van de verwerkingshal worden uitgeschakeld en verneveling wordt toegepast, is gebaseerd op vele jaren onderzoek en praktijkervaring. Hierdoor wordt beter stofemissie (en dus ook emissie van SiC-vezels) buiten de verwerkingshal voorkomen dan via filterafzuiging. StAB heeft niet gemotiveerd waarom het alsnog inpandig grof poetsen (met gesloten deuren en ventilatoren) tot minder stofemissie leidt dan het buiten poetsen met toepassing van verneveling. Volgens eiseres ontstaat door het (automatisch) openen van de deuren sterke

tocht (luchtwerveling) die tot ongewenste stofemissie naar buiten zal leiden ook als dit wordt gecombineerd met verneveling.

10.3. Eiseres heeft verder gesteld dat niet van haar kan worden verwacht dat zij aantoont dat sprake is van een gelijkwaardig alternatief, terwijl de huidige maatregelen (deels in pandig werken en deels sproeien) conform het Bref LVIC-S voldoen aan BBT.

10.4. Het college stelt zich op het standpunt dat het in pandig uitvoeren van werkzaamheden een redelijke eis is. Eiseres heeft deze maatregel zelf in haar PvA verwerkt zodat zij daaraan gehouden mag worden. Volgens het college volgt verder uit paragraaf 7.9.4.5 en BBT-conclusie 6 uit het Bref LVIC-S dat het in pandige (indoor) opslaan (storage), breken en vermalen (breakingdown and crushing) als BBT is aan te merken. Voor het door StAB beschreven optionele karakter van de als BBT beschreven maatregelen ziet het college geen aanknopingspunten in de tekst van de Bref LVIC-S. Ook is er voldoende grondslag voor voorschrift 1.3.3 in de minimalisatieplicht. Het voorschrift is uitvoerbaar en aldus kan een activiteit met een belangrijke SiC-emissie in pandig plaatsvinden. De reden dat het niet mogelijk is om in pandig te poetsen is gelegen in veiligheidsredenen. Met de StAB is het college echter van mening dat het wel mogelijk is om de werkzaamheden binnen uit te voeren. Zo niet dan zijn er methodes beschikbaar waarmee eiseres kan aantonen dat er alternatieve emissiebeperkende maatregelen en voorzieningen zijn waarmee gelijkwaardige resultaten kunnen worden bereikt. Anders dan eiseres meent is dit volgens het college wel mogelijk.

10.5. De StAB heeft toegelicht dat niet in geschil is dat de in voorschrift 1.3.3 genoemde breek-, vermaal- en zeefactiviteiten (inclusief alle poetsactiviteiten) activiteiten zijn die specifiek horen bij de productie van SiC. Deze activiteiten hebben geen betrekking op opslag. Dit betekent dat op deze activiteiten het Bref LVIC-S van toepassing is en niet het Bref EFS.

10.6. De StAB volgt het college niet in zijn betoog dat uit paragraaf 7.9.4.5 van het Bref LVIC-S blijkt dat eiseres ten tijde van het vaststellen van het Bref alle activiteiten betreffende breaking down and crushing crude' (breken en poetsen), in pandig verrichtte. Daarbij is het in pandig poetsen niet als BBT opgenomen in Bref LVIC-S. Paragraaf 7.9.4.5 bevat (slechts) een beschrijving van de situatie bij eiseres ten tijde van de totstandkoming van het Bref maar is niet als BBT aangemerkt nu deze niet in de in paragraaf 7.9.5 weergegeven BBT-conclusies is opgenomen.

10.7. StAB heeft verder toegelicht dat, hoewel het in pandig poetsen en breken niet als BBT is voorgeschreven, dit mogelijk wel is te verlangen op basis van de minimalisatieplicht. Daarvoor is van belang dat het grof poetsen en grof breken in de buitenlucht is aan te merken als een grote emissiebron, terwijl in het PvA van 19 mei 2020 is opgenomen dat het mogelijk is dat de activiteit wordt verplaatst naar de verwerkingshal. StAB acht het aannemelijk dat het uitvoerbaar is om de lucht in de bestaande hal af te zuigen middels de al aanwezige filtrerende afscheiders in plaats van waterverneveling toe te passen om het stof plus vezels neer te laten slaan. Verder kan de hal worden voorzien van automatisch sluitende deuren. Hierdoor kan een belangrijke SiC-vezelbron in pandig plaatsvinden zonder dat de veiligheid van werknemers in gevaar komt door slecht zicht in de hal. Gelet op deze constatering heeft het college volgens StAB tot het voorschrift 1.3.3 kunnen komen. De StAB heeft verder nog toegelicht dat als inderdaad sprake is van een onwerkbaar situatie - waarover eiseres zelf het beste kan oordelen - het voor eiseres

opportunity zou zijn om gebruik te maken van de in voorschrift 1.3.3 geboden mogelijkheid om concreet aan te tonen dat alternatieve emissiebeperkende maatregelen en voorzieningen hetzelfde effect opleveren.

10.8. Naar het oordeel van de rechtbank kon voorschrift 1.3.3 niet worden gesteld op grond van artikel 2.31, eerste lid, onder b, van de Wabo. Naar het oordeel van de rechtbank volgt uit het Bref LIVC-S niet dat inpandig poetsen en breken als BBT is voorgeschreven.

10.9. De rechtbank overweegt dat paragraaf 7.9.4.5 van de Bref LIVC-S een beschrijving betreft van de situatie en maatregelen bij eiseres ten tijde van de totstandkoming van het Bref. De in die paragraaf beschreven maatregelen zijn echter niet allemaal als BBT aangemerkt nu deze niet allemaal in de in paragraaf 7.9.5 weergegeven BBT-conclusies zijn opgenomen. Aangezien inpandig poetsen en breken niet als BBT is voorgeschreven, was het college niet bevoegd dit voorschrift te stellen op grond van artikel 2.31, eerste lid, onder b, van de Wabo.

10.10. Met de StAB is de rechtbank van oordeel dat uit de formulering van paragraaf 7.9.4.5, waaronder het woord 'including', kan worden afgeleid dat de daarin opgesomde manieren om het ontstaan en verspreiden van stof tegen te gaan, verplicht zijn voorgeschreven. De overige in paragraaf 7.9.4.5 omschreven maatregelen (zoals "dust reduction by filter systems during breaking down and crushing crude in the processing halls") zijn naar het oordeel van de rechtbank mogelijke, maar niet verplicht voorgeschreven, maatregelen. In dat verband overweegt de rechtbank dat enkele van de in paragraaf 7.9.4.5 van het Bref genoemde maatregelen (zoals water spraying during breaking down of the furnaces") wél in BBT-conclusie 6 zijn opgenomen als verplicht voorgeschreven maatregel en enkele andere genoemde maatregelen (zoals dust reduction by filter systems during breaking down and crushing crude in the processing halls") juist niet. Daarmee lijkt het een bewuste keuze te zijn geweest om bepaalde in paragraaf 7.9.4.5 genoemde maatregelen wel als verplichte BBT-maatregel voor te schrijven en andere juist niet. Gelet hierop kon het voorschrift naar het oordeel van de rechtbank niet worden opgelegd.

10.11. De rechtbank is van oordeel dat het voorschrift evenmin kon worden opgelegd op grond van de minimalisatieplicht. De rechtbank overweegt daartoe dat eiseres voldoende heeft onderbouwd dat de huidige werkwijze, te weten het uitschakelen van de ventilatoren in het dak en het toepassen van verneveling, wordt gehanteerd in verband met veiligheidsoverwegingen en vanwege de opgedane ervaring dat op deze manier zo weinig mogelijk stofemissie buiten de hal plaatsvindt. De rechtbank vindt verder dat het onvoldoende aannemelijk is geworden dat het hanteren van een andere werkwijze, te weten het inschakelen van de filterafzuiging en het gesloten houden van (automatisch werkende) deuren, leidt tot minder stofemissie. De stelling van eiseres, dat door het (automatisch) openen van de deuren sterke tocht (luchtwerveling) ontstaat die tot ongewenste stofemissie naar buiten zal leiden, acht de rechtbank niet onaannemelijk. Daarbij is de rechtbank van oordeel dat de voorgestelde maatregel, gelet op de door eiseres daarvoor te plegen investeringen, niet evenredig is. Daarbij neemt de rechtbank in aanmerking dat tijdens recente metingen is gebleken dat de uitstoot van SiC-vezels minimaal is.

Het betoog slaagt.

Voorschriften 1.3.10, 1.3.12, 1.3.15

11. Voorschriften 1.3.10, 1.3.12 en 1.3.15 luiden als volgt:

Voorschrift 1.3.10:

“Droog omloopmateriaal en grafiet dient, voorafgaande aan het afzeven, te worden besproeid met water”.

Voorschrift 1.3.12:

“Bij overslag/storten van stuifgevoelige materialen (stuifklasse 51 t/m S4) dient ten behoeve van het voorkomen danwel beperken van de verspreiding van stof een, op de diverse materialen toegesneden, vemevelingsinstallatie/sproeitechniek te worden toegepast.”

Voorschrift 1.3.15:

“De drijver van de inrichting dient te beschikken over actuele werkinstructies voor personeel met betrekking tot het voorkomen dan wel zo veel mogelijk voorkomen van diffuse emissie van stof

- bij het op- en afbouwen van ovens;
- bij de opbouw en gebruik van opslaghoppen met stuifgevoelig materiaal;
- bij de uitvoering van werkzaamheden met stuifgevoelige materialen in relatie tot weersomstandigheden en de hiertoe te ondernemen acties;
- met betrekking tot het te hanteren vochtgehalte van omloopmateriaal en de materialen als bedoeld in voorschrift 1.3.12 voordat deze materialen gezeefd respectievelijk overgeslagen /gestort worden;
- bij het beladen van vultrechters met stuifgevoelige materialen;
- bij het beladen en transport van stuifgevoelige materialen met kippers;
- met het dagelijks reinigen van verharde terreindelen;
- met het reinigen van banden van rijdend materieel;
- met het beperken van transportbewegingen op het terrein;
- met het beperken van de rijsnelheid op het terrein.

Deze werkinstructies moeten ten minste de goede uitvoering van alle voorgeschreven maatregelen verzekeren.

Er dient te worden gehandeld overeenkomstig de vastgestelde werkinstructies. Hier moet door de drijver van de inrichting aantoonbaar op worden toegezien. Deze werkinstructies moeten regelmatig aantoonbaar worden geëvalueerd en zo nodig herzien.

11.1. De rechtbank stelt vast het college zich op de zitting op het standpunt heeft gesteld dat het voorschrift anders geformuleerd had moeten worden en dat daarin een vochtpercentage van kleiner dan 5% had moeten worden opgenomen. Deze beroepsgrond slaagt.

Voorschriften 1.3.16 en 1.3.17

12. Voorschriften 1.3.16 en 1.3.17 luiden als volgt:

Voorschrift 1.3.16

“Binnen een termijn van 6 maanden na het in werking treden van dit besluit, dient door de drijver van de inrichting onderzoek te zijn gedaan naar de toepassing van de meest effectieve veeg- en sproeimethodes voor het reinigen van verharde terreindelen en het bevochtigen van stuifgevoelige materialen. De resultaten van het onderzoek moeten inzicht geven in de werkzaamheid van de huidige methodes, welke verbeterde methodes denkbaar zijn en wat daarvan de werkzaamheid is ende kosten zijn. De resultaten van het onderzoek

dienen binnen 1 maand na het beschikbaar komen ter beoordeling aan het bevoegd gezag te worden overgelegd.”

Voorschrift 1.3.17

“De op basis van het in voorschrift 1.3.16 bedoelde onderzoek te treffen aanpassingen aan bestaande stofbestrijdingsmethoden en de toepassing van nieuwe stofbestrijdingsmethoden dienen te worden vastgelegd in een, binnen een termijn van 8 maanden na het in werking treden van dit besluit, ter beoordeling bij het bevoegd gezag in te dienen plan van aanpak. In het plan van aanpak worden de te treffen maatregelen uitgewerkt met een redelijke termijn van uitvoering. De te treffen maatregelen dienen conform het door het bevoegd gezag goedgekeurde plan van aanpak te worden uitgevoerd.”

12.1. Eiseres stelt dat diverse onderzoeksverplichtingen worden opgelegd. Het gaat er niet om of deze specifieke verplichting binnen de gestelde termijn uitvoerbaar is, maar of eiseres in staat is alle onderzoeken te doen binnen de opgelegde termijnen. Dat is niet het geval. Het college gaat hier volgens eiseres ten onrechte aan voorbij.

12.2. Het college stelt zich op het standpunt dat hij de in voorschrift 1.3.16 en 1.3.17 opgelegde onderzoeksverplichtingen en opstelling van een PvA gezien de beperkte complexiteit van het onderwerp van het (proefondervindelijk/weersafhankelijke door eiseres) uit te voeren onderzoek en de chronologisch juiste uitvoeringstermijnen van respectievelijk zes en acht maanden afdoende acht. Van een ingrijpend onderzoek zoals eiseres stelt, is volgens het college geen sprake. De in voorschrift 1.3.16 opgenomen onderzoeksverplichting is volgens het college door eiseres ook in het door haar op 19 mei 2020 vastgestelde PvA als, zij het voorwaardelijke, maatregel (maatregel 10) genoemd. Niet valt in te zien dat de aan de orde zijnde termijnen onredelijk kort zouden zijn en eiseres licht die stelling volgens het college ook niet toe.

12.3. De StAB acht het opleggen van voorschrift 1.3.16 met een termijn van zes maanden en voorschrift 1.3.17 met een termijn van acht maanden na het in werking treden van het besluit op grond van het voorgaande niet onnodig bezwarend. De resultaten van het onderzoek mochten inzicht geven in de werkzaamheid van de huidige methodes, welke verbeterde methodes denkbaar zijn en wat daarvan de werkzaamheid is. Voorgaande en de kosten hiervan zijn voor het grootste deel al door eiseres onderzocht en worden voor het grootste deel ook al door eiseres in de praktijk uitgevoerd. Eiseres heeft zes en acht maanden vanaf het inwerking treden van het besluit de tijd gekregen om de toegepaste technieken tegen het licht te houden en eventueel aan te vullen, dit op papier te zetten en ter beoordeling aan het bevoegd gezag te overleggen.

12.4. De rechtbank ziet geen aanleiding om de StAB niet te volgen in haar advies. De enkele stelling, dat er diverse onderzoeksverplichtingen worden opgelegd en dat eiseres niet aan alle onderzoeksverplichtingen kan voldoen binnen de gestelde termijnen, is onvoldoende. Het beroep slaagt niet.

Voorschriften 1.4.1, 1.4.2 en 1.4.3:

13. Deze voorschriften luiden als volgt:

Voorschrift 1.4.1

“Binnen een termijn van 6 maanden na het in werking treden van dit besluit, dient door de drijver van de inrichting onderzoek te zijn gedaan naar de mogelijkheden om

stofconcentraties als gevolg van diffuse emissies te monitoren op het terrein van de inrichting, en de mogelijkheden om hiermee de werkzaamheid van maatregelen te monitoren. Tenminste moet ingegaan worden op de mogelijkheden om door middel van stofsensoren een uitspraak te doen over het bereikte effect van maatregelen, zoals bijvoorbeeld trendanalyses op gemiddelde waarden, afname piekwaarden, afname aantal pieken. De resultaten van het onderzoek dienen binnen 1 maand na het beschikbaar komen aan het bevoegd gezag te worden overgelegd.”

Voorschrift 1.4.2:

“Binnen een termijn van 3 maanden na het in werking treden van dit besluit dient door de drijver van de inrichting een monitoringsplan voor de emissie van stof uit puntbronnen te zijn opgesteld en ter goedkeuring aan het bevoegd gezag te zijn overgelegd. In het monitoringsplan dient, met de voor de inrichting geldende BBT-conclusies en bepalingen uit artikel 2.8 van het Activiteitenbesluit als uitgangspunt, per emissiepunt tenminste het volgende te worden vastgelegd: (...)”

Voorschrift 1.4.3:

“Binnen een termijn van 8 maanden na het in werking treden van dit besluit dient door de drijver van de inrichting een monitoringsplan voor de diffuse emissie van stof te zijn opgesteld en ter goedkeuring aan het bevoegd gezag te zijn overgelegd. In het monitoringsplan dient ten minste te zijn vastgelegd: (...)”

13.1. Eiseres stelt dat de onderzoeksverplichting uit voorschrift 1.4.1 te ver gaat en zij niet in staat is om hieraan te voldoen binnen de opgelegde termijnen.

13.2. Het college stelt zich op het standpunt dat naar aanleiding van de namens eiseres op 7 april 2021 ingebrachte zienswijze ten aanzien van het eerste ontwerp van het bestreden besluit en de op 25 januari 2022 door eiseres ingediende zienswijze op het derde ontwerp van dit besluit, de oorspronkelijk in voorschrift 1.4.1 opgenomen termijn voor uitvoering van het onderzoek overeenkomstig het verzoek van eiseres is verlengd van drie naar zes maanden en de in voorschrift 1.4.3 opgenomen termijn is verlengd van zes naar acht maanden. Volgens het college zijn deze termijnen niet onredelijk kort en eiseres onderbouwt dit ook niet.

13.3. De StAB acht de termijn van zes maanden uit voorschrift 1.4.1 om een heel monitoringssysteem op te zetten niet reëel. StAB acht voorschrift 1.4.2 uitvoerbaar. Uit het gesprek met eiseres op 28 november 2022 en op basis van het geactualiseerde PvA van 24 november 2022 is naar voren gekomen dat er bij eiseres slechts sprake is van twee puntbronnen waarbij stofemissie vrij kan komen. Deze puntbronnen zijn al geïdentificeerd en er zijn meetgegevens van deze puntbronnen beschikbaar. STAB acht daarom de termijn van 3 maanden in voorschrift 1.4.2 voldoende.

Ten aanzien van het op grond van voorschrift 1.4.3 verlangde voorschrift stelt StAB dat eiseres al diverse protocollen heeft over hoe diffuse stofemissie kan en moet worden voorkomen. Uit het gesprek met eiseres op 28 november 2022 en op basis van het geactualiseerde PvA van 24 november 2022 blijkt dat eiseres al een compleet overzicht van alle mogelijke diffuse stofemissiebronnen heeft. Gezien het feit dat er al gedetailleerde informatie beschikbaar is over de diffuse stofemissies, acht STAB de gestelde termijn van acht maanden voor het uitvoeren van het onderzoek in voorschrift 1.4.3 niet onrealistisch.

13.4. De rechtbank stelt vast dat, zoals ook namens het college ter zitting is erkend, het voorschrift 1.4.1 voorschrijft om onderzoek te doen naar de *mogelijkheden* om

stofconcentraties als gevolg van diffuse emissies te monitoren op het terrein van de inrichting, en de mogelijkheden om hiermee de werkzaamheid van maatregelen te monitoren. Het voorschrift schrijft – anders dan eiseres stelt - niet voor om binnen zes maanden een monitoringssysteem gereed te hebben. De rechtbank is daarom van oordeel dat het mogelijk is om aan het voorschrift te voldoen, ook omdat namens eiseres ter zitting naar voren is gebracht dat het onderzoek al heeft plaatsgevonden en dat alleen het verslag nog moet worden opgemaakt. Het betoog slaagt niet.

Voorschrift 2.3.1

14. Voorschrift 2.3.1 luidt als volgt:

“De jaargemiddelde immissieconcentratie van SiC-vezels bij woningen mag ten hoogste 23 vezels per m³ (inclusief de meetonzekerheid) bedragen.

Voor de vaststelling van de concentratie moet worden uitgegaan van vezels met een diameter kleiner dan 3 µm, een lengte groter dan 5 µm en een aspectverhouding groter dan of gelijk aan 3:1. Aan de grenswaarde wordt geacht te zijn voldaan als op geen van de meetpunten nabij woonbebouwing het jaargemiddelde van de meetwaarden deze waarde overschrijdt.”

14.1. Eiseres stelt dat geen immissienorm voor SiC-vezels kan worden opgelegd. Ook vanuit de toepassing van BBT of het voorzorgsbeginsel valt niet in te zien waarom deze immissie-eis moet worden opgelegd, althans wat deze toevoegt. Voor zover de opgelegde immissieconcentratie dient om een referentiesituatie vast te leggen, is dat volgens eiseres geen valide reden om een immissie-eis op te leggen. Ook kan het vastleggen van een referentiesituatie volgens eiseres niet borgen dat de bedrijfsvoering van eiseres niet tot een toename van de immissie van SiC-vezels leidt. Daarbij is de emissie van SiC-vezels vooral het gevolg van diffuse emissies. Gelet daarop kunnen geen handhaafbare emissie-eisen (doelvoorschriften) worden opgelegd en dus ook geen immissie-eisen.

14.2. Eiseres stelt verder dat de immissieconcentratie uit het TNO-onderzoek, die is gebaseerd op immissiemetingen en modelberekeningen, niet als betrouwbare en handhaafbare immissienorm kan dienen omdat het voorschrift geen duidelijke verwijzing/verantwoording bevat naar en van de gebruikte onderzoeksgegevens, de bij dit onderzoek gehanteerde methode en of deze methode aansluit bij de wettelijke regelingen in dit kader en is gebaseerd op metingen gedurende een jaar met te veel onzekerheden. Ook is niet vastgelegd hoe wordt vastgesteld of aan de norm wordt voldaan.

14.3. Eiseres stelt daarnaast dat niet had kunnen worden aangehaakt bij de door het RIVM vastgestelde iMTR van 300 vezels/m³, nu deze ten onrechte op basis van een ‘read-across’ met amfibool asbest is vastgesteld en niet is onderbouwd. Eiseres heeft ter onderbouwing daarvan verwezen naar het rapport van Caesar Consult van 13 mei 2019. Verder is de gestelde immissienorm van 23 vezels/m³ nog eens een factor 13 scherper dan de door het RIVM vastgestelde iMTR van 300 vezels/m³.

14.4. Het college stelt zich op het standpunt dat het voorschrift kan worden opgelegd op grond van de minimalisatieverplichting (artikel 2.4, tweede lid, van het Abm). Het college heeft gekozen voor een worst case benadering omdat er over de gevaren van SiC-vezels nog niet veel zekerheid is. Daarbij beschouwt het college de immissiewaarde als BBT waaraan eiseres als IPPC-inrichting dient te voldoen. Ook dient de opgelegde immissieconcentratie om een referentiesituatie vast te leggen. Het college acht van belang dat de situatie ten opzichte van de huidige situatie in ieder geval niet verslechtert, en zo mogelijk verbetert.

Dat borgt het college door die huidige situatie vast te leggen, en niet slechts te monitoren. Het college acht verder de toetsing aan een immissie-eis aangewezen omdat er voornamelijk sprake is van diffuse emissies zodat andere toetsing niet zinvol is. Daarbij komt dat in tegenstelling tot de meeste andere stoffen hier slechts sprake is van één bron van de betreffende stof, zodat er een direct verband is tussen gevonden immissies en de gepleegde emissie.

14.5. Het college stelt zich verder op het standpunt dat geen meet- en rekenprotocol is vereist. Voor de metingen door TNO is de methode gebruikt die is beschreven in NEN-ISO 14966. Met die methode kan onderscheid worden gemaakt tussen vezels die wel en niet aan de WHO-criteria voldoen, en tussen SiC-vezels en andere vezels (zoals bijvoorbeeld asbestvezels). Omdat in het voorschrift eenduidig is vastgelegd welke vezels meegeteld moeten worden als SiC-vezels waarop het voorschrift betrekking heeft, ligt daarmee ook vast dat een methode gebruikt moet worden die dergelijk onderscheid kan maken. Gebruik van een andere methode die dat niet kan en daardoor een overschatting geeft kan dus niet aan de orde zijn. Gelet op de nieuwere meetmethode, een constante bemonstering onafhankelijk van de windrichting, anders dan de oude methode waarbij slechts een deel van de tijd werd bemonsterd, is geen rekenprotocol meer vereist. Van overschatting omdat een deel van de vrijkomende vezels niet voldoet aan WHO-criteria en daarmee niet potentieel carcinogeen is, is geen sprake omdat deze vezels sowieso niet worden meegeteld in de metingen en omdat het voorschrift het voldoen aan de WHO-criteria vereist. Controle of door eiseres aan de opgelegde norm wordt voldaan vindt plaats aan de hand van de metingen door TNO, op basis waarvan toetsing aan de gestelde norm van jaargemiddelde meetwaarden per meetpunt plaatsvindt.

14.6. Het college heeft verder betoogd dat bij het bepalen van de onderhavige immissienorm van 23 vezels per m³ niet is aangehaakt bij de norm voor amfibool asbest, maar bij wat er in de praktijk door eiseres ruimschoots gerealiseerd wordt. De norm is gebaseerd op de hoogst gemeten waarde, waarbij de meetonzekerheid ten voordele aan eiseres is gegund. Het college stelt dat niet valt in te zien waarom een ruimere norm zou moeten worden opgelegd aan eiseres dan wat voor eiseres in de praktijk haalbaar is. Het college trekt een parallel met een in de jurisprudentie geaccepteerde strengere emissie-eis voor dioxinen dan de wettelijk vastgelegde eis.

14.7. De StAB volgt eiseres in haar standpunt, dat sprake is van te veel onzekerheid om de door TNO bepaalde immissie als norm in de vergunning op te nemen. Daarvoor is van belang dat de norm niet is gekoppeld aan een duidelijk meet- en rekenprotocol. Daarmee ontbreekt een aantal belangrijke randvoorwaarden en bepalingen die normaliter in een meetprotocol zijn opgenomen. Verder geldt, gelet op het verschil tussen het gewogen gemiddelde van de immissie van 10 vezels per m³ en de hoogste waarde van 23 vezels per m³, een grote onzekerheidsmarge terwijl niet is vastgelegd op welke meetmethode deze onzekerheid betrekking heeft.

14.8. Uit wat het college heeft betoogd volgt volgens de StAB al dat er een bepaalde ontwikkeling in de metingen heeft plaatsgevonden. Dat maakt des te duidelijker dat een meet- en rekenprotocol niet gemist kan worden. De methode die in NEN 150 14966 is beschreven is niet wettelijk vastgelegd, noch is dat het geval voor het TNO-rapport. In het verslag zijn voorbeelden gegeven van luchtkwaliteitseisen en geurimmissienormen die wel in een vergunning kunnen worden opgenomen, maar daarvoor zijn wettelijk vastgelegde protocollen van toepassing. Daardoor zijn in zo'n geval ook de bepalingen in het meetprotocol direct op een vergunde immissienorm van toepassing. Dat is hier voor de

opgelegde SiC vezelmissie niet het geval. Er is volstaan met de immissieconcentratie inclusief de meetonzekerheid, de omschrijving van het soort vezel waarop de immissienorm betrekking heeft en in welk geval aan deze immissienorm geacht wordt te zijn voldaan. Dit volstaat volgens STAB niet indien een immissienorm in een vergunning wordt opgenomen.

14.9. Ten aanzien van de door het RIVM vastgestelde iMTR van 300 vezels/m³ heeft de StAB toegelicht dat het zonder nadere toelichting niet goed mogelijk is om te verifiëren in hoeverre het aansluiten bij de norm voor amfibool asbest een reëel uitgangspunt is voor het inschatten van een (i)MTR-waarde voor SiC-vezels. Daarbij is van belang dat in het advies van het RIVM, dat naar aanleiding van de bespreking van de contra-expertise van Caesar Consult van 13 mei 2019 in de klankbordgroep is opgesteld, geen inhoudelijke reactie is gegeven over de punten die namens eiseres naar voren zijn gebracht, waaronder het niet in de lengterichting breken als amfibool asbest. Dat voor dioxinen een hogere emissie-eis wordt geaccepteerd dan wettelijk is vastgelegd maakt dat niet anders, omdat geen sprake is van vergelijkbare gevallen. Ten eerste betreft het hier een immissie- en geen emissienorm. Ten tweede is de wettelijke norm voor dioxine gedateerd, wat voor SiC-vezels niet het geval is. Ten derde kan in voorkomende gevallen ruimschoots aan de wettelijke dioxinenorm worden voldaan, terwijl voor ESD een immissieconcentratie is opgelegd waaraan slechts éénmaal is voldaan.

14.10. De StAB heeft verder toegelicht dat, hoewel uit de door TNO uitgevoerde metingen naar voren is gekomen dat eiseres kan voldoen aan de gestelde immissiewaarde van 23 vezels per m³, het niet zinvol is om het betreffende voorschrift op te leggen. Het voorzieningenniveau dat eiseres toe moet passen ligt al grotendeels vast en moet nog verder worden uitgebreid, gezien de vergunningsvoorschriften. Dit zal tot lagere vezelemisaties leiden en daardoor ook tot een lagere immissie. StAB ziet niet in wat het opleggen van een immissienorm daaraan kan toevoegen. Door een andere oorzaak, zoals zeer ongunstige meteorologische omstandigheden (ongunstige wind, droge perioden) kan wel een verhoging van de immissie optreden, zonder dat daarbij de emissie toeneemt. Zulke omstandigheden zijn eiseres echter niet aan te rekenen, maar kunnen wel leiden tot handavingsprocedures.

14.11. Zoals in overweging 7.2. is overwogen, is niet in geschil dat SiC-vezels met ingang van 1 maart 2022 zijn opgenomen als ZZS in bijlage VI van de CLP-verordening en ingedeeld als carcinogeen 1B. De rechtbank is daarom van oordeel dat het college bevoegd is om op grond van artikel 2.31, tweede lid, onder b, van de Wabo in combinatie met artikel 2.4, tweede lid, van het Abm (de minimalisatieplicht) dit voorschrift te stellen. De rechtbank is echter van oordeel dat het college dit voorschrift niet heeft kunnen stellen.

14.12. Wat er ook zij van het betoog van eiseres dat de opgelegde immissienorm scherper is dan de door het RIVM vastgestelde norm, zoals StAB heeft toegelicht en de rechtbank onderschrijft is deze niet gekoppeld aan een duidelijk meet- en rekenprotocol. Daarmee ontbreekt een aantal belangrijke randvoorwaarden en bepalingen die normaliter in een meetprotocol zijn opgenomen. Verder geldt, gelet op het verschil tussen het gewogen gemiddelde van de immissie van 10 vezels per m³ en de hoogste waarde van 23 vezels per m³, een grote onzekerheidsmarge terwijl niet is vastgelegd op welke meetmethode deze onzekerheid betrekking heeft. De rechtbank ziet in hetgeen het college naar voren heeft gebracht geen aanleiding om hierover anders te oordelen.

14.13. Verder is het naar het oordeel van de rechtbank niet gebleken dat het voorschrift is opgesteld in het belang van de bescherming van het milieu. Daarvoor is redengevend dat niet in geschil is dat eiseres met betrekking tot de immissie ruim onder de in het voorschrift

opgenomen immissiewaarde blijft. Verder is van belang dat, zoals ter zitting is besproken, het voorschrift niet goed handhaafbaar is. In dat verband is ter zitting namens eiseres aangegeven dat sprake is van immissies uit diffuse bronnen en dat deze, anders dan bij puntbronnen, niet te herleiden zijn tot een bepaalde bron. Dat is door het college niet gemotiveerd bestreden. Het betoog slaagt.

Voorschrift 2.3.2:

15. Voorschrift 2.3.2 luidt als volgt:

“Door de drijver van de inrichting dient, binnen een termijn van 12 maanden na het in werking treden van dit besluit, onderzoek te zijn gedaan naar de mogelijkheden om:

- ten aanzien van de procesomstandigheden bij de productie van SiC in de ovens maatregelen te treffen waarmee het ontstaan van SiC-vezels kan worden vermeden dan wel gereduceerd;

- maatregelen te treffen om contaminatie van het omloopmateriaal met SiC-vezels bij het afhalen van ovens te vermijden dan wel te reduceren.

Het onderzoek moet tenminste ingaan op de processen die bij de vorming van SiC-vezels een rol spelen, hoe deze processen tot uiting komen in de ovens van ESD, met welke procesparameters deze processen beïnvloed kunnen worden, wat het te verwachten effect op de vorming van SiC-vezels is en welke andere effecten op de procesvoering een gevolg kunnen zijn. De resultaten van het onderzoek dienen binnen 1 maand na het beschikbaar komen ter beoordeling te worden overgelegd aan het bevoegd gezag. Het onderzoek dient te worden opgenomen in het, in voorschrift 2.4.1 bedoelde, periodiek te actualiseren vermijdings- en reductieprogramma voor (p)ZZS.”

15.1. Eiseres stelt dat de vorming van SiC-vezels inherent is aan het productieproces en niet kan worden vermeden. Het in voorschrift 2.3.2 opgelegde onderzoek (in de ovens) is niet alleen onnodig/zinledig, maar ook zeer gevaarlijk en daarmee onuitvoerbaar. Ook de StAB heeft in haar verslag in de handhavingszaak (STAB-verslag 41153) aangegeven dat “Bekend is dat in de overgangszone tussen kristallijn en amorf onder andere onbedoeld, maar niet te vermijden SiC-vezels (kunnen) worden gevormd”. Indien (slechts) wordt opgedragen om onderzoek te doen naar mogelijkheden om SiC-vezels te reduceren is dat niet duidelijk vastgelegd in het bestreden besluit.

15.2. Het college stelt zich op het standpunt dat het betreffende voorschrift invulling geeft aan de minimalisatieverplichting. Waarom dit onderzoek naar het ontstaan van SiC-vezels gevaarlijk en onuitvoerbaar zou zijn is het college niet duidelijk en wordt door eiseres niet toegelicht. Klaarblijkelijk is eiseres in de veronderstelling dat in situ onderzoek aan in werking zijnde ovens nodig is. Als eiseres, anders dan het college, volledig inzicht heeft in zich voordoende procesomstandigheden, zou het voorgeschreven empirische onderzoek goed uitvoerbaar moeten zijn. Waar eiseres stelt dat vorming van SiC-vezels onvermijdelijk is, is daar (zo mag dan worden verondersteld) kennelijk onderzoek naar gedaan. Dat kan dan binnen de gestelde termijn ter beoordeling worden overgelegd aan het bevoegd gezag.

15.3. De StAB licht toe dat het op basis van de huidige inzichten onvermijdelijk is dat SiC-vezels ontstaan tijdens het ovenproces. Nu in het voorschrift echter ook de mogelijkheid is gegeven om het ontstaan van SiC-vezels te reduceren en het vermijden niet als enig doel is opgelegd, is het voorschrift om goede redenen verlangd en niet onevenredig. Het college verlangt geen gevaarlijke experimenten in de oven. Bedoeld is om het onderzoek te doen aan de hand van procesgegevens die al continu worden gemeten en bijgehouden door de controle/meetwacht. Hierdoor kan inzicht worden verkregen tussen

procesomstandigheden en vezelvorming. Dat reductie van het ontstaan van SiC-vezels nu nog niet mogelijk is vormt geen reden om nu niet met het onderzoek aan te vangen. Wel zou enige toelichting op het voorschrift van wat werkelijk de bedoeling is, bevorderlijk zijn voor de duidelijkheid van voorschrift 2.3.2.

15.4. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college het betreffende voorschrift, voor zover dat ziet op ZZS, in redelijkheid kunnen stellen voor zover daarin is bepaald dat eiseres onderzoek moet doen naar de *mogelijkheden* om ten aanzien van de procesomstandigheden bij de productie van SiC in de ovens maatregelen te treffen waarmee het ontstaan van SiC-vezels kan worden gereduceerd. Zoals StAB heeft toegelicht worden geen gevaarlijke experimenten verwacht van eiseres. Bedoeld is om het onderzoek te doen aan de hand van procesgegevens die al continu worden gemeten en bijgehouden door de controle/meetwacht. Hierdoor kan inzicht worden verkregen tussen procesomstandigheden en vezelvorming. Ter zitting is namens het college aangegeven dat dergelijk onderzoek ook bij blazers heeft plaatsgevonden. Dat reductie van het ontstaan van SiC-vezels nu nog niet mogelijk is vormt geen reden om nu niet met het onderzoek aan te vangen. Mocht het onderzoek uitwijzen dat het niet mogelijk is om het ontstaan van SiC-vezels te reduceren dan is dat (volgens het college) ook een resultaat.

15.5. Voor zover eiseres onderzoek dient te doen naar de mogelijkheden om het ontstaan van de SiC-vezels te voorkomen acht de rechtbank het voorschrift onrechtmatig, nu niet (meer) in geschil is dat de vorming van SiC-vezels inherent zijn aan het productieproces. Voor zover eiseres in het voorschrift wordt opgedragen om onderzoek te doen naar pZZS is het voorschrift, zoals overwogen in rechtsoverweging 5, ingetrokken.

15.6. Het betoog slaagt.

Conclusie en gevolgen

16. Gelet op het voorgaande is het beroep gegrond. De rechtbank vernietigt het bestreden besluit voor zover het betreft de aan de vergunning verbonden voorschriften 1.3.3, 1.3.10, 2.3.1, en 2.3.2. voor zover in dit voorschrift is opgenomen dat onderzoek moet worden gedaan naar maatregelen om het ontstaan van SiC-vezels te vermijden en naar maatregelen om contaminatie van het omloopmateriaal met SiC-vezels te vermijden.

16.1. De rechtbank ziet aanleiding om ten aanzien van voorschrift 1.3.10. zelf in de zaak te voorzien en te bepalen dat in het voorschrift moet worden opgenomen dat *onder droog omloopmateriaal en grafiet wordt verstaan materiaal met een vochtpercentage dat lager is dan 5%*. Het voorschrift luidt dan als volgt:

“Droog omloopmateriaal en grafiet dient, voorafgaande aan het afzeven, te worden besproeid met water. Onder droog omloopmateriaal en grafiet wordt verstaan materiaal met een vochtpercentage dat lager is dan 5%.” De rechtbank zal bepalen dat de uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het bestreden besluit voor zover dat is vernietigd. Ten aanzien van de voorschriften 1.3.3 en 2.3.1 ziet de rechtbank, gelet op de aard van het geconstateerde gebrek, geen aanleiding om zelf in de zaak te voorzien.

Proceskosten

17. Nu het bestreden besluit wegens aan het college te wijten onrechtmatigheid wordt herroepen, ziet de rechtbank aanleiding het college te veroordelen in de proceskosten van

eisers. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 2.335,- (1 punt à € 934,- voor het indienen van het beroep en 1 punt voor het verschijnen op de zitting, 0,5 punt voor het indienen van een zienswijze naar aanleiding van het verslag van de StAB, bij wegingsfactor 1).

17.1. Daarnaast hebben eisers heeft recht op vergoeding van reiskosten voor het bijwonen van de zitting. Die reiskostenvergoeding bedraagt € 36,18 (een retourreis met het openbaar vervoer, tweede klasse, en Guyotplein 1 in Groningen). De proceskostenvergoeding bedraagt dan in totaal € 2.371,18.

18. Omdat de rechtbank het beroep gegrond zal verklaren, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eisers het betaalde griffierecht van € 365,- dient te vergoeden.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit voor zover het betreft de voorschriften 1.3.3, 1.3.10, 2.3.1 en 2.3.2. voor zover in dit voorschrift is opgenomen dat onderzoek moet worden gedaan naar maatregelen om het ontstaan van SiC-vezels te vermijden en naar maatregelen om contaminatie van het omloopmateriaal met SiC-vezels te vermijden;
- bepaalt dat voorschrift 1.3.10 komt te luiden overeenkomstig rechtsoverweging 16.1. en bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde deel van het bestreden besluit;
- bepaalt dat het college het griffierecht van € 365,- aan eiseres moet vergoeden;
- veroordeelt het college tot betaling van € 2.371,18 aan proceskosten aan eiseres.

Deze uitspraak is gedaan door mr. A.W.C.M. van Emmerik, voorzitter, mrs. M.S. van den Berg en J.J.W. Lamme, in aanwezigheid van mr. F.K. Heiting, griffier.
Uitgesproken in het openbaar op 2 april 2026.

rechter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

03 APR 2026**Informatie over hoger beroep**

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

Voor kopie conform
Rechtbank Noord-Nederland
afdeling Bestuursrecht



Bijlage: relevante regelgevingWet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

Artikel 2.31

1. Het bevoegd gezag wijzigd voorschriften van de omgevingsvergunning:

(...)

b. 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;

2. Het bevoegd gezag kan voorschriften van een omgevingsvergunning wijzigen voor zover deze betrekking hebben op:

(...)

b. een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, voor zover dit in het belang van de bescherming van het milieu is; (...)

Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm)

Artikel 2.3a

1. Deze afdeling is van toepassing op degene die een inrichting type A, een inrichting type B of een inrichting type C drijft.

2. In afwijking van het eerste lid, is deze afdeling, met uitzondering van de artikelen 2.4, tweede lid, niet van toepassing op emissies naar de lucht van een IPPC-installatie indien en voor zover voor de activiteit of het type productieproces BBT-conclusies voor deze emissies zijn vastgesteld op grond van artikel 13, vijfde en zevende lid, van de EU-richtlijn industriële emissies. Indien de BBT-conclusie van toepassing is op een groep van stoffen, geldt de eerste volzin voor alle stoffen die tot die groep van stoffen behoren. (...)

Artikel 2.4

(...)

2. Emissies van zeer zorgwekkende stoffen naar de lucht worden zoveel mogelijk voorkomen dan wel, indien dat niet mogelijk is, tot een minimum beperkt.

(...)

8. Het bevoegd gezag kan, indien de geografische ligging, de plaatselijke milieumomstandigheden of de technische kenmerken van de betrokken installatie daartoe aanleiding geven, als het belang van de bescherming van het milieu en het belang van het voorkomen dan wel voor zover dat niet mogelijk is het zoveel mogelijk beperken van luchtverontreiniging zich daartegen niet verzetten, bij maatwerkvoorschrift voor de stofcategorie ZZS voor zover het betreft:

- a. een inrichting type C, emissiegrenswaarden vaststellen die afwijken van de emissiewaarden, bedoeld in het vijfde lid, dan wel afwijken van de emissiewaarden in de tabellen 2.5 en 2.6 of de tijdelijk bij ministeriële regeling vastgestelde waarden als bedoeld in artikel 2.5, zesde lid, dan wel andere eisen stellen;
- b. een inrichting type B, eisen stellen aan de situering en uitvoering van het afvoerpunt van emissies;
- c. eisen stellen aan de emissies van diffuse bronnen. (...)

BREF LVIC-S

Tabel 7.59

Emissiecomponent	Afkomst	Freiland (kg per ton SiC)	Ontzwavelingsunit (kg per ton SiC)	Energiefabriek (kg per ton SiC)
CO	Product van incomplete verbranding van het procesgas	1.500	-	5.3 - 11
CO ₂	Product van complete verbranding van het procesgas	2.300	-	2.300
SO ₂	Oxidatie van zwavel-verbindingen in het procesgas	42 - 85	6.4 - 11	42 -85
H ₂ S	Komt vrij bij het afbreken van de oven	0.2	-	
NO _x	Aanwezig in het procesgas (coke, N-base voor groene SiC)	-	-	1.8 – 2.1
Fijnstof (bijv. SiC-stof, SiO ₂ , coke)	Opbouwen en afbreken van de ovens, opslag en transport van grondstof en verwerking van het ruwe product	2.5	-	-
PAK's en zware metalen	Aanwezig in coke	Kleine omvang	-	-

Specifieke emissies van de operationele Freiland-ovens (Nederlands bedrijf)

7.9.4.5. Dust prevention

(...)

The following main measures are applied in the Dutch SiC plant in Delfzijl:

- water spraying during the breaking down of furnaces
- water spraying of the site areas with a mobile spray installation
- daily sweeping of the site areas
- dust reduction by filter systems during breaking down and crushing crude in the processing halls
- moistening (wetting) of the coke in the storage areas with spray water
- storing sand and fine products in closed boxes
- closed systems for coke grinding and charge mixing, without dust emissions.

7.9.5 Best Available Techniques for the manufacture of siliconcarbide

(...)

For the production of silicon carbide based on the freiland furnace set-up, BAT is to:

(...)

6. Reduce dust generation and emissions to air by applying a combination of processintegrated measures, end-of-pipe and dust abatement techniques (see Sections 7.9.3.1 and 7.9.4.5), including:

- water spraying during breaking down of the furnaces (if using this measure, a closed furnace spraying water circuit and waste water treatment plant should be applied)
- water spraying of the site ways with mobile spray installation
- daily sweeping of the site ways
- indoor storage of raw materials; if coke is stored outside, it should be moistened

with spraying water

- closed/indoor conveyor belts for the transport of raw materials
- closed systems for coke grinding and charge mixing.

7. Limit dust emissions to levels below 2.5 kg per tonne 100 % SiC – see Sections 7.9.3.1 and 7.9.4.5.