

ECLI:NL:RBNHO:2023:1994

Instantie Rechtbank Noord-Holland

Datum uitspraak 06-03-2023

Datum publicatie 09-03-2023

Zaaknummer 21/2359

Rechtsgebieden Bestuursrecht

Bijzondere kenmerken Eerste aanleg - meervoudig

Inhoudsindicatie

In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eisers tegen de afwijzing door verweerder van hun verzoek om de vergunningsvoorschriften in de aan Tata Steel verleende omgevingsvergunning(en) voor het oprichten en in werking hebben van een (milieubelastende) inrichting – met name de zogenaamde revisievergunning uit 2007 en het besluit tot herstel van die vergunning uit 2008 - te actualiseren op grond van artikel 2.31, eerste lid, onder b, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Ten aanzien van de BBT-conclusie 32 uit de BREF IJzer en staal (Thermische energie en warmteterugwinning Sinterfabrieken) en de BBT-conclusie 36 uit BREF IJzer en Staal (Pelletfabriek) is de rechtbank van oordeel dat verweerder het actualisatieverzoek terecht heeft afgewezen omdat Tata Steel aan deze BBT-conclusies voldoet. Ten aanzien van BBT conclusie 78 uit BREF IJzer en Staal is niet in geschil dat die enkel betrekking heeft op stof en niet op SO₂-emissie. Eisers hebben niet gemotiveerd betwist dat Tata Steel niet voldoet aan BBT-conclusie 78. Het actualisatieverzoek is daarom ook op dit punt terecht afgewezen. Voor zover eisers hebben verzocht om een revisievergunningenprocedure op te starten overweegt de rechtbank dat verweerder voldoende heeft uiteengezet op welke wijze geprobeerd wordt de vergunningvoorschriften van Tata Steel overzichtelijker en toegankelijk te maken en dat verweerder een revisievergunningprocedure voor die herschikking, juist vanwege de lange duur van de procedure, daarvoor minder geschikt acht. De rechtbank acht die motivering om geen gebruik te maken van de bevoegdheid uit artikel 2.6, eerste lid, Wabo toereikend. Het beroep is daarom ongegrond.

Vindplaatsen Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK NOORD-HOLLAND

Zittingsplaats Haarlem

Bestuursrecht

zaaknummer: HAA 21/2359

uitspraak van de meervoudige kamer van 6 maart 2023 in de zaak tussen

de stichting Stichting IJmondig, uit Wijk aan Zee;

de stichting **Stichting Schapenduinen**, uit Bloemendaal;

de stichting **Stichting Duinbehoud**, uit Leiden;

[eiser 1] ¹, uit [woonplaats 1] ;

[eiser 2] uit [woonplaats 2] ;

[eiser 3] , uit [woonplaats 2] ;

[eiser 4] uit [woonplaats 3] ;

[eiser 5] , uit [woonplaats 3] ;

[eiser 6] , uit [woonplaats 3] ;

[eiser 7] , uit [woonplaats 3] ;

[eiser 8] , uit [woonplaats 3] ;

en

[eiser 9] , uit [woonplaats 3] ,

gezamenlijk te noemen: eisers of IJmondig c.s.,

gemachtigde: mr. M. Klijnstra, advocaat te Amsterdam,

en

gedeputeerde staten van Noord-Holland, verweerder

gemachtigde: mr. R.T. Grunt, in dienst van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied.

Als derde-partij neemt aan de zaak deel: de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid

Tata Steel IJmuiden B.V. uit IJmuiden, hierna ook: Tata Steel,

gemachtigde: mr. P.J.J van Aardenne, advocaat te Den Haag.

Inleiding

In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eisers tegen de afwijzing door verweerder van hun verzoek om de vergunningsvoorschriften in de aan Tata Steel verleende omgevingsvergunning(en) voor het oprichten en in werking hebben van een (milieubelastende) inrichting – met name de zogenaamde revisievergunning uit 2007 en het besluit tot herstel van die vergunning uit 2008 - te actualiseren op grond van artikel 2.31, eerste lid, onder b, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

Verweerder heeft dit verzoek afgewezen in een besluit van 31 maart 2021 (het bestreden besluit).

Eisers hebben hiertegen beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift, gedateerd 20 augustus 2021, en op de zaak betrekking hebbende stukken ingediend.

Tata Steel heeft zich bij brief van 11 november 2022 uitgelaten.

Verweerder heeft een aanvulling op het verweerschrift, gedateerd 28 november 2022, ingediend.

Bij brief van 2 december 2022 hebben eisers enige beroepsgronden ingetrokken en zich nader uitgelaten.

De rechtbank heeft het beroep op 13 december 2022 op zitting behandeld. Eisers hebben zich laten vertegenwoordigen door hun gemachtigde. Voorts waren namens Stichting IJmondig mevrouw [naam 1] en namens Stichting Schapenduin mevrouw [naam 2], aanwezig. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde. Voorts waren namens verweerder mevrouw [naam 3] en mevrouw [naam 4], beiden in dienst bij de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, aanwezig. Namens Tata Steel hebben deelgenomen de gemachtigde van Tata Steel en mevrouw mr. [naam 4], de heer [naam 4] en mevrouw [naam 4], allen in dienst bij Tata Steel.

Beoordeling door de rechtbank

Aanleiding

- 1.1 In deze zaak staat centraal de vraag of verweerder naar aanleiding van het verzoek van eisers na de vaststelling van nieuwe Europese besluiten over best beschikbare technieken voor bedrijven als die van Tata Steel nog gehouden is (nieuwe) voorschriften te verbinden aan de eerder aan Tata Steel verleende omgevingsvergunning(en) voor haar inrichting(en), te weten haar hoogovens- en staalfabrieken nabij IJmuiden. De rechtbank concludeert dat verweerder dat verzoek niet hoefde in te willigen. Dat zal de rechtbank in deze uitspraak toelichten. Eerst zal de rechtbank enige feiten weergeven en het geschil zoals zich dat met en na het indienen van het inleidende verzoek/de verzoeken van eisers heeft ontwikkeld. Alleen over de resterende geschilpunten geeft de rechtbank in deze uitspraak haar oordeel.
- 1.2 Tata Steel is een staalbedrijf met IPPC-installaties in IJmuiden. Het staalbedrijf bestaat uit diverse onderdelen, waaronder kooksfabrieken, een pelletfabriek, hoogovens, sinterfabrieken, zwavelzuurfabriek, Tata Steel Packaging en een oxystaalfabriek.
- 1.3 Verweerder heeft bij besluit van 16 januari 2007 aan Tata Steel een, de gehele inrichting omvattende, revisievergunning op grond van de Wet milieubeheer verleend. Op grond van het overgangsecht van de Wabo wordt deze vergunning gelijkgesteld met een omgevingsvergunning.

1.4.1 In augustus 2007 heeft de Europese Commissie de BREF (best available techniques reference document) Large Volume Inorganic Chemicals - Ammonia, Acids and Fertilisers (grote volumes anorganische chemicaliën – ammoniak, zuren en kunstmest), hierna: BREF LVIC-AAF) vastgesteld.

1.4.2 Op 28 februari 2012 heeft de Europese Commissie "BBT²-conclusies voor de IJzer en Staalproductie" vastgesteld (hierna ook: BREF³ IJzer en Staal) (Publicatieblad EU 8 maart 2012, L 70/63).

1.5 Bij besluiten van 28 oktober 2008 (herstelbesluit), 23 december 2011, en 21 mei 2013⁴ heeft verweerder de voorschriften van de revisievergunning gewijzigd.

1.6 De Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (ODNZKG) heeft SPPS Consultants B.V. (SPPS) in 2020 opdracht gegeven om de kwaliteit van de vergunningen van Tata Steel te onderzoeken. Het doel van het onderzoek was om te bepalen in welke mate de vergunningen op het gebied van luchtemissie en geurhinder voldoen aan de geldende normen, ook voor wat betreft handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en actualiteit ten opzichte van de Nederlandse en Europese beleidskaders. Het onderzoek van SPPS heeft geresulteerd in een viertal rapporten waarin is geconstateerd dat geen sprake is van te hoge emissies maar wel verbeterpunten worden genoemd.

1.7 Eisers hebben op 31 augustus 2020 verweerder verzocht om op grond van artikel 2.31 Wabo de aan Tata Steel verleende vergunning(en) te actualiseren en waar nodig aanvullende (emissie)voorschriften op te leggen. Eisers voeren in dat kader aan dat:

1. de revisievergunning uit 2007, het herstelbesluit uit 2008 en alle nadien genomen besluiten ten onrechte niet zijn getoetst aan de BREF LVIC-AAF dat volgens hen ziet op de (beperking van) de emissie van zwaveldioxide. Bij het productieproces in de Kooksfabrieken 1 en 2 komt zwaveldioxide vrij, zodat, aldus eisers, getoetst had moeten worden aan de BBT-conclusies uit die BREF;

2. verweerder niet op grond van artikel 5.10 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) heeft getoetst of de vergunningvoorschriften van Tata Steel voldoen aan de BBT-conclusie 63 uit de BREF IJzer en Staal (voor wat betreft de stikstofoxide (NO_x)-eis voor de windverhitters in Hoogoven 7) ;

3. verweerder ook niet is ingegaan op het verzoek van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) om de revisievergunning te actualiseren in het licht van de BBT-conclusie 36 uit BREF IJzer en Staal voor de NO_x-uitstoot van de Pelletfabriek;

4. ook is gebleken dat diverse emissies plaatsvinden waarvoor de huidige vergunningen ontoereikend zijn (te weten de stofemissie van de Sinterkoelers), dan wel waarvoor emissienormen ontbreken (emissiepunt LBO2 afzuiging TRI BB12 (stof) en emissiepunt LE01 EV11 (chrom 6));

5. er - ten slotte - sterke aanwijzingen bestaan dat de bedrijfsvoering van Tata Steel sinds 2007 is veranderd en dat dit gevolgen heeft voor de wijze waarop de vergunningvoorschriften worden nageleefd. Daarbij komt dat sinds 2007 vele wijzigingen hebben plaatsgevonden zodat sprake is van een onoverzichtelijk vergunningenbestand.

Eisers stellen dat verweerder daarom een revisievergunningenprocedure op grond van artikel 2.6 Wabo moet toepassen.

1.8 Op 10 november 2020 hebben eisers verweerder in gebreke gesteld voor het uitblijven van een besluit op het door hen ingediende verzoek. In aanvulling op punt 1 uit hun verzoek stellen eisers dat Tata Steel in een reactie van 15 juni 2020 op het onderzoek van SPPS naar de Kooksfabriek, niet uitsluit dat op de zwavelzuurfabrieken het BREF LVIC-AAF van toepassing is en dat Tata Steel daar op dit moment niet aan voldoet.

In aanvulling op punt 2 van het verzoek stellen eisers dat uit het onderzoek van SPPS volgt dat

niet alle processen conform de BBT's worden uitgevoerd ofwel de vergunningvoorschriften nog niet zijn aangepast naar aanleiding van de geactualiseerde BBT-conclusies. Specifiek wijzen zij op het volgende:

- het verbruik van thermische energie in de Sinterfabrieken wordt niet conform de BBT vermindert en warmteterugwinning wordt niet toegepast op de afgassen van het nieuw te bouwen elektrofilter 42 bij de sinterkoelers;
- de reductie van NO_x-emissie wordt niet in de vergunningen geregeld;
- de filterinstallaties voor het beperken van stofemissies door secundaire ontstoffingen in de laadhal van de Oxystaalfabriek draagt niet voldoende bij aan de beperking van stofemissie.

In aanvulling op punt 4 van hun verzoek stellen eisers dat uit onderzoek van SPPS blijkt dat diverse emissies plaatsvinden waarvoor de huidige vergunningen ontoereikend zijn. Specifiek wijzen zij er op dat:

- voor de stofemissie uit het dak van de ovenhuizen van Hoogovens 6 en 7 geen voorschriften zijn opgenomen;
- de zwaveldioxide (SO₂)-emissie van de ovenhuisontstoffingen van Hoogoven 7 niet zou zijn genormeerd;
- de SO₂-emissie van de ruwijzerontzwavelingsinstallaties van de Oxystaalfabriek niet is genormeerd;
- slechts op twee van de drie luchtwassers van de Pelletfabriek continue metingen op NO_x-emissie plaatsvinden, terwijl volgens de vergunningen op alle drie luchtwassers gemeten moet worden;
- de stofemissies uit het dak van de laadhal van de Oxystaalfabriek niet zijn genormeerd.

1.9 Verweerder heeft op het verzoek van eisers beslist met toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure.

1.10 Op 1 december 2020 heeft verweerder het voornemen kenbaar gemaakt om het door eisers ingediende verzoek om de vergunningvoorschriften van Tata Steel te actualiseren, als bedoeld in artikel 2.31, eerste lid, onder b, Wabo, af te wijzen. De betreffende actualisatie is aldus verweerder ofwel al geformaliseerd, dan wel in voorbereiding, of niet vereist. Verweerder verwijst in dit verband naar het op 17 november 2020 door verweerder vastgestelde "Uitvoeringsprogramma Vergunningverlening Toezicht en Handhaving (VTH) Tata Steel – OD NZKG 2020-2022".

1.11 Eisers hebben op 19 januari 2021 een zienswijze ingediend. Eisers bestrijden hetgeen in het voornemen is gesteld over de emissiewaarden van BBT-conclusie 65, de normering van de SO₂-emissie van de ruwijzerontzwavelingsinstallaties bij de Oxystaalfabriek en het niet-toepassen van een revisievergunningsprocedure. Voor zover verweerder stelt dat diverse door eisers genoemde aspecten al hebben geleid tot wijziging van de vergunningen of dat procedures daartoe lopen, stellen eisers dat hun verzoek op dat punt dus ingewilligd moet worden.

Het bestreden besluit

2. In het bestreden besluit van 31 maart 2021 heeft verweerder het voornemen van 1 december 2020 tot afwijzing van het volledige verzoek van eisers gehandhaafd. Verweerder stelt ten aanzien van de door eisers aangevoerde punten (samengevat) het volgende:

1. BREF LVIC-AAF: Uit het onderzoek van SPPS is gebleken dat de BREF LVIC-AAF nog niet was geïmplementeerd in de omgevingsvergunning van Tata Steel. Deze BREF stelt eisen aan 2 stoffen die in de reinigingsstraat van de Kooksfabrieken niet worden omgezet in zwavelzuur, te weten NO_x en SO₂. In de huidige voorschriften zijn beide stoffen opgenomen, maar de eisen van BREF LVIC-AAF moeten ter aanvulling daaraan worden toegevoegd. Om dit te realiseren vindt een vergelijking plaats van het proces bij de reinigingsstraat van Tata Steel met de zwavelzuurfabrieken zoals omschreven in BREF. Ook wordt uitgezocht of een herziening van de BREF in wording is, vindt een compliance check plaats en vraagt verweerder gegevens op bij Tata Steel. Ten slotte zal de vergunning ambtshalve worden aangepast. Op dit moment wordt gewerkt

aan een ontwerpbesluit tot wijziging van de omgevingsvergunning van Tata Steel. Hierop is de uitgebreide procedure van toepassing. Begin 2021 zou het ontwerp besluit ter inzage worden gelegd.

2. BBT-conclusies 63/65 uit BREF IJzer en Staal: Eisers verwijzen naar BBT-conclusie 63, maar doelen kennelijk op BBT-conclusie 65. Bij besluit van 4 september 2018 is BBT-conclusies 65 geïmplementeerd in de vergunning van Tata door het voorschrift 1.3.12 van de revisievergunning voor de emissiecodes EL 15.6 (Hoogoven 6) en EL 15.7 (Hoogoven 7) te wijzigen. Van belang hierbij is dat verweerder voor zwaveloxide een daggemiddelde emissiegrenswaarde van 100 mg/Nm³ bij 3% O₂ voor beide emissiepunten heeft vastgesteld. Alleen voor de windverhitter van Hoogoven 7 had verweerder op grond van artikel 5.5, zevende lid, Bor^s een hogere NO_x-grenswaarde vastgelegd. Zelfs met gebruik van de meest optimale brandstofmix kan namelijk nog steeds niet voldaan worden aan de in BBT-conclusie 65 genoemde emissiegrenswaarde voor NO_x. Verweerder acht de toepassing van een DeNO_x-installatie niet kosteneffectief in verhouding tot de milieuvoordelen, die relatief klein zijn zodat daarom een hoger daggemiddelde concentratie is vastgesteld in het besluit van 4 september 2018, welke ook acht dagen per jaar overschreden mag worden.

ILT is hiertegen in beroep gegaan. In een uitspraak⁶ van 26 november 2020 heeft de rechtbank Noord-Holland het beroep gegrond verklaard en het besluit van 4 september 2018 op dat punt vernietigd, verweerder opgedragen om binnen 36 weken een nieuw besluit te nemen en als voorlopige voorziening dezelfde emissiegrenswaarde vastgesteld als in het vernietigde voorschrift was opgenomen. Tata Steel ging in de daarna komende periode nader onderzoeken of een brandstofmengsel mogelijk is waarbij wel aan de emissiegrenswaarde kan worden voldaan. Daarna zou met toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure een nieuw besluit worden genomen.

3. BBT conclusie 36 uit BREF IJzer en Staal (Pelletfabriek): Verweerder heeft Tata Steel bij brief van 11 januari 2016 (kenmerk: 59629) bericht dat de vergunningvoorschriften niet op de BBT-conclusie aangepast hoeven te worden. Bij besluit van 17 mei 2019 (kenmerk: 6178863) heeft verweerder het verzoek van ILT om een voorschrift inhoudende een verplichting tot het uitvoeren van een haalbaarheidsonderzoek voor het bestrijden van de NO_x-emissie van de Pelletfabriek aan de omgevingsvergunning van Tata Steel te verbinden, afgewezen. ILT is hiertegen in beroep gegaan. Bij uitspraak⁷ van 15 oktober 2020 is dit beroep niet-ontvankelijk verklaard omdat Tata Steel dit haalbaarheidsonderzoek alsnog heeft uitgevoerd. Verweerder beraadde zich over de te nemen stappen naar aanleiding van dit onderzoek.

4. over een gesteld ontoereikende vergunning voor emissies:

A. Stofemissie Sinterkoelers: bij besluit van 18 maart 2020 (kenmerk: 9312044) heeft verweerder aan Tata een omgevingsvergunning verleend voor het plaatsen en in gebruik nemen van een nieuw elektrofilter bij de Sinterkoelers van de Sinterfabriek. Daarin is als voorschrift een emissiegrenswaarde van 20 mg/Nm³ opgelegd die ruimschoots voldoet aan de desbetreffende BBT-conclusie.

B. Thermische energie en warmteterugwinning Sinterfabrieken: Tata Steel gebruikt volgens verweerder alle drie de technieken die genoemd worden in BBT-conclusie 32.

C. Emissiepunt LBO2 afzuiging TRI BB12 (stof) en emissiepunt LEO1 EV11 (Chroom 6): In een ontwerpbesluit van 10 juni 2020 heeft verweerder de monitoringvoorschriften die betrekking hebben op de luchtemissies van Tata Steel Packaging (TSP) geactualiseerd en opnieuw bepaald, gerubriceerd en vastgesteld. Voor beide emissiepunten is een grenswaarde opgenomen. Dit besluit heeft tot 7 augustus 2020 ter inzage gelegen en is voor de overzichtelijkheid in verband met andere monitoringsbesluiten aangehouden en zou begin 2021 definitief worden vastgesteld.

D. NO_x-emissie: de normering van NO_x-emissie is voor alle stookinstallaties bij Tata geregeld in het Activiteitenbesluit milieubeheer, zodat de vergunning daar niet op hoeft te worden aangepast.

E. Laadhal Oxystaalfabriek: de normering van de dakemissies afkomstig uit de laadhal van de Oxystaalfabriek staan in voorschrift 1.5.4 en 1.5.5. van de revisievergunning van 16 januari 2007. Het voorschrift 1.5.4. is bij besluit van 8 oktober 2013 vervangen door voorschrift 1.1.1. Er vinden

periodiek metingen plaats en er zijn geen overtredingen van dit voorschrift geconstateerd. Het voorschrift 1.5.5. is gewijzigd bij besluit van 1 februari 2017. Ook heeft Tata Steel een proef uitgevoerd met een extra (tertiaire) afzuiging. Verweerder is bezig met de beoordeling van de gegevens uit deze proef.

F. Stofemissies uit het dak van Hoogovens 6 en 7: voor diverse puntbronnen bij de Hoogovens zijn emissiegrenswaarden voor stof gesteld in het voorschrift 1.3.12 bij de revisievergunning van 16 januari 2007. Eisers verzoek heeft echter betrekking op zichtbare (diffuse) stofemissie afkomstig van ovenhuisdaken. De oorzaak van deze emissies is niet eenduidig. Deze kunnen alleen worden voorkomen door het productieproces binnen een volledig afgesloten ruimte te verrichten en dat is onmogelijk vanwege de vrijkomende warmte bij het proces. Tata Steel past BBT-conclusie 61 toe om de stofemissie afkomstig uit de ovenhuizen zoveel mogelijk te voorkomen of verminderen. Verweerder stelt dat de emissie dus voldoende – in overeenstemming met de BBT-conclusie 61 – wordt geregeld in de bestaande vergunningen. Wel overweegt verweerder om aanvullende emissiebeperkende voorschriften aan de omgevingsvergunning te verbinden door het maximaal aantal op te treden bruine wolken vast te leggen in de omgevingsvergunning. Als maatregel 13 bij de Roadmap heeft Tata Steel verschillende technieken onderzocht om, in aanvulling op de toegepaste BBT-conclusie, de afzuigcapaciteit van het ovenhuis te verhogen. De zogeheten 'smidse kap' kan echter niet tijdens regulier onderhoud worden geplaatst, maar zou (naar verwachting) tijdens een grote revisie in maart 2022 voor Hoogoven 6 geplaatst worden. Voor Hoogoven 7 staat nog geen revisie gepland. Verweerder kan het gebruik van de smidse kap niet voorschrijven op grond van de BBT conclusie 61 maar is wel in vooroverleg met Tata Steel over een in te dienen aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een aanpassing van het ovenhuis.

G. de SO₂-emissie van ovenhuisontstopping van Hoogoven 7 zou niet zijn genormeerd: dat klopt volgens verweerder. De BBT-conclusies voor de Hoogovens noemen echter ook geen grenswaarden voor die SO₂-emissie zodat wijziging van de vergunning op grond van die BBT-conclusie dus niet kan worden voorgeschreven. In navolging van het onderzoek van SPPS heeft verweerder Tata Steel wel verzocht te onderzoeken welke reinigingstechniek kan worden toegepast. Ook is een vooroverleg gestart voor het opleggen van een norm. Tata Steel is ook gehouden om de in de omgevingsvergunning (voorschrift 0.4.1.H onder a van het besluit van 28 oktober 2008) vastgelegde jaarvracht zwaveldioxide niet te overschrijden.

H. SO₂-emissie ruwijzerzwavelinstallaties Oxystaalfabriek zou niet zijn genormeerd: dit klopt volgens verweerder ook. Er is volgens verweerder echter geen BBT-conclusie waarbij een emissie grenswaarde voor die SO₂-emissie is voorgeschreven. Als gevolg van de conclusies van het SPPS rapport heeft Tata Steel op 3 april 2020 wel een verzoek ingediend voor het opnemen van een emissiegrenswaarde voor SO₂. Verweerder heeft om aanvullende gegevens gevraagd.

I. Slechts twee luchtwassers van de Pelletfabriek worden continue gemeten: de verplichting om in drie schoorstenen te meten staat in voorschrift 1.1.16 van het besluit van 13 december 2013. Er zijn 6 identieke fluorwassers en op 2 hiervan is een NO_x-monitor geplaatst. Dat maar op 1 schoorsteen van de Fluorwassers van de Pelletfabriek NO_x gemeten wordt, is – aldus verweerder – het gevolg van het feit dat de fluorwassers geen effect hebben op de concentratie NO_x. Die is bij alle 6 schoorstenen gelijk. Om de geëmitteerde vracht aan NO_x te bepalen, volstaat het om de gemeten concentratie in die schoorsteen te vermenigvuldigen met het totale debiet van alle zes schoorstenen. Verweerder is voornemens om het voorschrift 1.1.16 zodanig te herzien dat de continue meetverplichting voor 1 schoorsteen geldt. Van het niet implementeren van een BBT-conclusie is volgens verweerder dus geen sprake.

5. het volgen van de revisievergunningprocedure om met een algehele revisie tot één nieuwe vergunning te komen: verweerder is niet voornemens een nieuwe revisievergunningsprocedure op te starten. Een dergelijke procedure (inclusief vooroverleg) kost volgens verweerder jaren en wordt vaak ingehaald door allerlei nieuwe ontwikkelingen (intern en extern). Bovendien biedt de komende Omgevingswet geen handvatten meer tot het verlangen van een revisievergunningsaanvraag door het bedrijf. Alleen ambtshalve kan een dergelijke vergunning worden opgelegd waarbij het primair gaat om een administratieve herschikking van de vergunningsvoorschriften (verweerder duidt dat aan met een "nietjesvergunning"). Verweerder

ziet daarom meer in de huidige methode van actualisatie per werkeenheid (project monitoring). Binnen ODNZKG wordt daarnaast ook gewerkt aan een digitaal dynamisch overzicht van alle vergunningsvoorschriften: per fabriek van Tata Steel kan men dan de onderdelen aanklikken en een overzicht krijgt van alle relevante voorschriften voor dat onderdeel.

Het standpunt van eisers

3. Eisers hebben in beroep (samengevat) het volgende aangevoerd. Ten onrechte heeft verweerder het verzoek van eisers tot actualisatie van de aan Tata Steel verleende vergunning(en) op verschillende onderdelen afgewezen terwijl verweerder anderzijds erkend dat verschillende actualisaties wel nodig zijn en die procedures ook (nog) lopen. Het verzoek om actualisatie ten aanzien van de BREF LVIC-AAF, de BREF IJzer en Staal (BBT-conclusies 65, 36 en 32) en het emissiepunt LBO2 afzuiging TRI BB12 (stof) en emissiepunt LEO1 EV11 (Chroom 6) had ingewilligd moeten worden. De nieuw vastgestelde vergunningvoorschriften zijn volgens eisers bovendien ontoereikend. Ook had het verzoek om actualisatie ten aanzien van de emissie van SO₂ uit de ovenhuisontstopping van Hoogoven 7 en de emissie van SO₂ uit de ruwijzerontzwavelingsinstallatie van de Oxystaalfabriek moeten worden ingewilligd. Ook voeren eisers aan dat Tata Steel niet voldoet aan de minimalisatieverplichting van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) en daarom ook daarvoor vergunningvoorschriften in de vergunning moeten worden opgenomen. Ten slotte voeren eisers aan dat verweerder ten onrechte niet een revisievergunningenprocedure heeft opgestart.

Wat is niet langer in geschil?

4. Eisers hebben de rechtbank in hun schriftelijke reactie van 2 december 2022 bericht dat zij de beroepsgronden die betrekking hebben op de BREF LVIC-AAF en BBT-conclusie 65 uit het BREF IJzer en Staal, intrekken. Ter zitting hebben eisers de beroepsgronden die betrekking hebben op de emissiepunt LBO2 afzuiging TRI BB12 (stof) en emissiepunt LEO1 EV11 (Chroom 6) ook ingetrokken. Ten slotte hebben eisers ter zitting aangegeven dat verweerder zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat eisers in hun verzoek niet hebben gewezen op de noodzaak tot het vaststellen van voorschriften ten aanzien van de ZZS zodat een beoordeling van die beroepsgrond buiten de omvang van het geschil in beroep valt. De beroepsgronden die hiertegen gericht zijn, zal de rechtbank daarom niet beoordelen. Over de resterende geschilpunten oordeelt de rechtbank als volgt.

BBT-conclusie 32 uit de BREF IJzer en staal (Thermische energie en warmteterugwinning Sinterfabrieken):

5.1 Die conclusie, onderdeel van paragraaf "1.2 BBT-conclusies voor sinterfabrieken" luidt:

Energie

32. De BBT is het verbruik van thermische energie in sinterfabrieken verminderen door toepassing van een van de volgende technieken:

- I. terugwinning van nuttige warmte uit afgassen van de sinterkoeler;
- II. terugwinning van nuttige warmte uit afgassen van het sinterrooster, indien haalbaar;
- III. maximale afgasrecirculatie om nuttige warmte te gebruiken (zie BBT 23 voor de beschrijving en toepasbaarheid van deze techniek).

Beschrijving

In sinterfabrieken komen twee soorten van mogelijk herbruikbare energie vrij:

- de nuttige warmte uit afgassen van de sintermachines,
- de nuttige warmte uit de koellucht van de sinterkoeler.

Gedeeltelijke afgasrecirculatie is een speciaal geval van warmteterugwinning uit afgassen van

sintermachines en wordt in BBT 23 behandeld. De nuttige warmte wordt onmiddellijk teruggevoerd naar het sinterbed door de warme gerecirculeerde gassen. Op het tijdstip dat deze conclusies opgesteld worden (2010), is dit de enige praktische methode om warmte uit afgassen terug te winnen.

De nuttige warmte van warme lucht uit de sinterkoeler kan op een of meer van de volgende manieren teruggewonnen worden:

- stoomvorming in een afgasketel voor gebruik in ijzer- en staalfabrieken,
- productie van warm water voor stadsverwarming,
- voorverwarming van verbrandingslucht in de ontstekingskap van de sinterfabriek,
- voorverwarming van het ruwe sintermengsel,
- gebruik van de sinterkoelergassen in een afgasrecirculatiesysteem.

Toepasbaarheid

In sommige fabrieken kunnen door de bestaande configuratie de kosten voor warmteterugwinning uit sinterafgassen of sinterkoelergassen heel hoog oplopen.

De warmteterugwinning uit afgassen door middel van een warmtewisselaar zou tot onaanvaardbare condensatie- en corrosieproblemen leiden.

5.2.1 Eisers voeren aan dat verweerder in het bestreden besluit aangeeft dat voor het implementeren van de BBT-conclusie 32 nog een vergunningstraject loopt. Het verzoek van eisers om actualisatie had dus op deze punten ingewilligd moeten worden.

5.2.2 Verweerder stelt over BBT-conclusie 32 dat alle onderdelen van deze conclusie wel zijn geïmplementeerd in de vergunning, terwijl de implementatie van één onderdeel al voldoende zou zijn. Daarnaast kan op grond van artikel 5.12 Bor bij een broeikasinstallatie zoals Tata Steel geen voorschrift aan de omgevingsvergunning worden verbonden ter bevordering van een zuinig gebruik van energie binnen de inrichting. Deze BBT-conclusie kan eigenlijk daarom überhaupt niet opgelegd worden.

5.2.3 Tata Steel heeft zich in zijn reactie aangesloten bij hetgeen verweerder heeft gesteld.

5.3 Uit de tekst van de BBT volgt dat toepassing van een van de daarin genoemde technieken voldoende is. Eisers hebben de stelling van verweerder en Tata Steel dat Tata Steel reeds toepassing geeft aan alle drie van de in de BBT genoemde technieken, niet bestreden. Hieruit volgt dus dat Tata Steel aan deze BBT-conclusie voldoet. Dat nog een vergunningstraject zou lopen voor een verdere aanpassing van de warmteterugwinning doet aan die conclusie niet af. Verweerder heeft daarom het verzoek om actualisatie op dit punt terecht afgewezen. Deze beroepsgrond slaagt daarom niet.

BBT conclusie 36 uit BREF IJzer en Staal (Pelletfabriek)

6.1 Eisers voeren ten aanzien van BBT-conclusie 36, die ziet op de Pelletfabriek, aan dat het actualisatieverzoek op dit punt ingewilligd had moeten worden. Dat Tata Steel verder gaat dan wat de BBT verlangt is natuurlijk positief, maar eisers blijven kritisch. Ook hier geldt dat alweer twee jaar zijn verstreken en nog steeds geen aanvraag is ingediend.

6.2.1 Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat de vergunningvoorschriften van Tata Steel niet op deze BBT-conclusie aangepast hoeven te worden. Omdat de emissiegrenswaarden voor NO₂ ter plaatse ruimschoots worden gehaald, heeft verweerder bij besluit van 17 mei 2019 het verzoek van ILT om een voorschrift op te nemen over het houden van een haalbaarheidsonderzoek door Tata Steel afgewezen. Tata Steel heeft vervolgens op eigen initiatief alsnog een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd. Naar verwachting zal daarom niet alleen de uit BBT-conclusie 36 voortvloeiende Selectieve

katalytische reductie (SCR) worden geplaatst, maar worden ook stof (inclusief ZZS*) reducerende voorzieningen genomen. Er is daarom sprake van een "BBT-plus" maatregel. Een aanvraag om een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder e, Wabo zal nog worden ingediend. Een wijziging van het voorschrift op grond van artikel 2.31, eerste lid onder b, Wabo ligt daarom minder voor de hand. Ook op dit punt heeft verweerder, zo stelt hij, het verzoek daarom terecht afgewezen.

6.2.2 In de reactie van 28 november 2022 stelt verweerder nog dat een aanvraag voor een ontstoffsinstallatie op 9 mei 2022 is ontvangen. Het ontwerpbesluit heeft tot 8 november 2022 ter inzage gelegen. Eisers hebben in deze procedure niet gereageerd. De implementatie van de NO_x-reducerende maatregel zal in twee fasen geschieden. Eerst een ontstoffsinstallatie en daarna een LoTOx-installatie (Low Temperature Oxidation process). De aanvraag voor de LoTOx zal volgens de roadmap-plus in 2025 worden ingediend.

6.3 Ten aanzien van BBT-conclusie 36 stelt Tata Steel dat in april 2020 op eigen initiatief een kosteneffectiviteitsonderzoek is uitgevoerd, waaruit bleek dat het plaatsen van een SCR in de afwegingsrange zit. Tata Steel heeft besloten om een Off Gas Cleaning Installation (OCI) te bouwen die uit twee stappen bestaat, namelijk een ontstoffsinstallatie (die ook onder BBT-conclusie 33 als techniek wordt genoemd) en daarna een DeNO_x-installatie. De ontstoffsinstallatie wordt als eerste gerealiseerd. De aanvraag is in mei 2021 ingediend. De ontwerpvergunning heeft recent ter inzage gelegen. Tata Steel ziet de ontstoffsinstallatie als "BBT-plus" omdat een extra stofreducerende techniek wordt toegepast in een situatie die al aan de BBT conclusie 33 voldoet, te weten het gebruik van de fluorwassers. Een tweede ontstoffsinstallatie wordt daar nu bij gebouwd, zodat een extra stofreducerende techniek wordt toegepast in een situatie die aan de BBT voldoet.

De tweede stap die wordt gezet is een DeNO_x, die onder BBT-conclusie 36 als techniek is genoemd. Gekozen kon worden voor SCR of een LoTOx-techniek. Eind 2021 heeft Tata Steel gekozen voor de LoTOx-techniek. Een aanmeldnotitie voor de benodigde m.e.r.⁹ beoordeling zou Tata Staal in november 2022 indienen. Aangezien het gaat om BBT-plus maatregelen, is, aldus Tata Steel, het verzoek van eisers terecht afgewezen.

6.4 BBT-conclusie 36 in paragraaf "1.3 BBT-conclusies voor pelletiseerfabrieken" luidt als volgt:

De BBT voor bestaande installaties is emissies van NO_x bij het drogen en malen en in de afgassen van verhardingslijnen verminderen door toepassing van een van de volgende technieken:

I. selectieve katalytische reductie (SCR) als een end-of-pipetechniek,

II. een andere techniek met een NO_x-verwijderingsrendement van ten minste 80 %.

Toepasbaarheid

In bestaande installaties met zowel een staand rooster als een roosteroven is het moeilijk om de vereiste bedrijfsomstandigheden voor een SCR-reactor te verkrijgen. Als gevolg van de hoge kosten moeten deze end-of-pipetechnieken enkel in

overweging genomen worden wanneer de milieukwaliteitsnormen anders waarschijnlijk niet gehaald kunnen worden.

6.5 De rechtbank oordeelt als volgt. Eisers hebben het standpunt van verweerder en Tata Steel dat sprake is van een "BBT-plus" maatregel - dat wil zeggen dat meer technieken worden toegepast dan in BBT conclusie 36 minimaal worden voorgeschreven, terwijl thans reeds een van die technieken wordt toegepast - en dat thans reeds voldaan wordt aan BBT conclusie 36 door plaatsing van een SCR of een LoTOx-installatie, niet betwist. Dat betekent dat geen sprake is van een situatie dat Tata Steel nu nog niet aan BBT-conclusie 36 voldoet. Reeds daarom heeft verweerder terecht het verzoek van eisers tot actualisatie van de vergunning op dit punt afgewezen. Deze beroepsgrond slaagt daarom ook niet.

- 7.1 Eisers stellen dat verweerder in het bestreden besluit erkent dat dit proces ten onrechte niet is genormeerd. Eisers verwijzen niet naar een specifieke BBT-conclusie. Het verzoek om actualisatie had op dit punt daarom ingewilligd moeten worden.
- 7.2.1 Verweerder stelt dat het verzoek op dit punt is afgewezen omdat geen sprake is van strijd met de BBT-conclusies. BBT-conclusie 61 uit de BREF IJzer en Staal is van toepassing op de ovenhuisontstopping. In het SPPS rapport over Hoogovens 6 en 7 wordt geconcludeerd dat de vergunning voor de installatie voldoet aan de BBT-normering. In het bestreden besluit is aangegeven dat verweerder wel in overleg met Tata Steel is of daarnaast toch nog een specifieke grenswaarde voor de SO₂ emissie van de ovenhuisontstopping moet worden opgelegd. Ten slotte benadrukt verweerder dat Tata Steel op grond van de revisievergunning gehouden is de opgenomen jaarvracht voor SO₂ niet te overschrijden.
- 7.2.2. In de reactie van 28 november 2022 stelt verweerder dat op de SO₂-emissie ontstopping van Hoogoven 7 het Activiteitenbesluit milieubeheer van toepassing is (zie artikel 2.3a, tweede lid). Het actualisatieverzoek is daarom volgens verweerder terecht afgewezen.
- 7.3 Tata Steel stelt in zijn reactie dat de enige relevante BBT-conclusie voor de ovenhuisontstopping, BBT-conclusie 61 is. Deze heeft alleen betrekking op stof en niet op SO₂. Tata Steel voldoet aan de in deze BBT-conclusie genoemde maatregelen en normen voor stof. In de BREF IJzer en Staal (en dus niet in deze BBT-conclusie) wordt elders wel ingegaan op het ontstaan van SO₂ bij ovenhuisontstopping. Daarin wordt bevestigd dat een bepaalde mate van SO₂ vrij komt en daarbij wordt een range SO₂ genoemd die normaal wordt geacht. Tata Steel heeft in 2004 een grenswaarde voor SO₂-emissie vanuit de ovenhuisontstoppingen van Hoogoven 6 en 7 aangevraagd. Deze grenswaarde, die ook is vergund, valt binnen de in BREF genoemde range. In de vergunning is ook een eis voor de uitworp van SO₂ opgenomen. Eisers standpunt dat de SO₂-emissie van de ovenhuisontstopping niet genormeerd zou zijn, klopt dus niet. Er bestaat daarom geen aanleiding om de vergunning op dit punt te actualiseren. Verweerder heeft dit verzoek, aldus Tata Steel, daarom terecht afgewezen.
- 7.4 BBT-conclusie 61 in paragraaf "1.5 BBT-conclusies voor hoogovens" uit de BREF IJzer en Staal luidt als volgt:
- De BBT voor het ovenhuis (aftapopeningen, goten, laadpunten van rijdende mengers, slakspanen) is stofemissies voorkomen of verminderen door het toepassen van de volgende technieken:
- I. afdekking van de goten;
 - II. optimalisering van het afvangrendement voor diffuse stofemissies en dampen, gevolgd door een afgasreiniging met behulp van een elektrostatische stofvanger of doekfilter;
 - III. damponderdrukking door tijdens het aftappen stikstof te gebruiken indien dit mogelijk is en indien geen opvang- en ontstoppingssysteem voor dergelijke emissies geïnstalleerd is.
- Het met de BBT geassocieerde emissieniveau voor stof bedraagt bij gebruik van BBT II < 1 - 15 mg/Nm³, bepaald als daggemiddelde concentratie.
- 7.5 De rechtbank stelt vast dat BBT conclusie 61, die van toepassing is op de Hoogovens, enkel betrekking heeft op stof-emissie en niet op SO₂-emissie. Eisers hebben het standpunt dat Tata Steel voldoet aan BBT-conclusie 61 niet gemotiveerd betwist. Voor zover verweerder daarnaast wel in overleg is met Tata Steel over een specifieke grenswaarde voor de SO₂-emissie van de ovenhuisontstopping, heeft verweerder in de reactie van 28 november 2022, als nadere uitwerking van het eerder door verweerder ingenomen standpunt, aangegeven dat de toepasselijke norm voor die emissie is opgenomen in het Activiteitenbesluit milieubeheer. Dit hebben eisers ook niet betwist. Reeds daarom heeft verweerder het actualisatieverzoek op dit punt terecht afgewezen. Ook deze beroepsgrond slaagt daarom niet.

De emissie van SO₂ uit de ruwijzerontzwavelingsinstallatie in de Oxystaalfabriek

8.1 Eisers stellen dat verweerder ook op dit punt in het bestreden besluit erkent dat deze emissie ten onrechte niet is genormeerd. Ook hier had het verzoek om actualisatie ingewilligd moeten worden. Tata Steel was zich er in 2014 al van bewust dat een grenswaarde voor SO₂-emissie in de vergunning diende te worden opgenomen. Dan is het niet meer relevant of er al dan niet een grenswaarde in een de BREF IJzer en Staal of een andere BBT-conclusie staat. Inmiddels zijn we 8 jaar verder en heeft de omgevingsdienst nog steeds de vergunningvoorschriften niet aangepast en ook geen maatwerkvoorschrift vastgesteld.

8.2.1 Verweerder stelt dat ten aanzien van emissie van SO₂ uit de ruwijzerontzwavelingsinstallatie van de Oxystaalfabriek geen sprake is van strijd met de BBT-conclusies 78 van de BREF IJzer en Staal. Deze BBT gaat uitsluitend over stofemissie. Reeds daarom is het verzoek op dit punt terecht afgewezen. Dit neemt niet weg dat Tata Steel een aanvraag tot het opleggen van een emissiegrenswaarde bij verweerder heeft ingediend. Daarop is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing. Eisers kunnen in die procedure hun zienswijze naar voren brengen.

8.2.2 In de reactie van 28 november 2022 stelt verweerder ook dat op deze SO₂-emissie het Activiteitenbesluit milieubeheer wel van toepassing is, maar er geen BBT-conclusie is dat een plafond voorschrijft. Het actualisatieverzoek is daarom terecht afgewezen.

8.3 Tata Steel stelt dat zij voldoet aan BBT-conclusie 78 uit de BREF IJzer en Staal omdat zij de stofemissie tot een minimum beperkt door toepassing van een proces geïntegreerde techniek gevolgd door een doekfilter. Hier bestaat ook geen discussie over. In BBT-conclusie 78 is een met de BBT geassocieerd emissieniveau voor stof opgenomen. Ook hieraan voldoet Tata Steel. In de BBT-conclusie is geen normering voor SO₂ opgenomen. Daarom is tot nu toe gelet op die BBT-conclusie terecht geen emissiegrenswaarde voor SO₂ in de vergunning van Tata Steel opgenomen. Verweerder heeft daarom terecht geweigerd om de vergunning op dit punt te actualiseren. Tata Steel is echter wel bereid om een grenswaarde voor SO₂ aan te vragen. In april 2020 is een aanvraag ingediend voor het vastleggen van een norm voor SO₂ bij de ruwijzerontzwavelingsinstallaties. Verweerder stelde onlangs, anders dan in het verweerschrift is opgenomen, dat de emissie van SO₂ onder het Activiteitenbesluit milieubeheer zou vallen. Om die reden wordt de aanvraag, aldus Tata Steel, als een aanvraag om een maatwerkvoorschrift opgevat.

8.4.1 BBT-conclusie 78 uit paragraaf "1.6 BBT-conclusies voor oxystaalproductie en -gieten" in de BREF IJzer en Staal luidt:

78. De BBT voor secundaire ontstopping is stofemissies tot een minimum beperken, inclusief de emissies van de volgende processen:

- overschenken van ruwijzer vanuit de rijdende menger (of ruwijzermenger) naar de staalpan;

- voorbehandeling van ruwijzer (d.w.z. voorverwarming van vaten, ontzwaveling, ontfosforisering, ontslakking, overbrenging van ruwijzer en weging);

- processen met betrekking tot de oxystaalproductie, zoals voorverwarmen van vaten, morsen (slobben) tijdens het

zuurstofblazen, laden van ruwijzer en schroot, tappen van vloeibaar staal en oxystaalovenslak; en

- secundaire metallurgie en continu gieten;

door toepassing van procesgeïntegreerde technieken, zoals algemene technieken om diffuse of vluchtige emissies te voorkomen of te beperken, en door gebruik van geschikte inkapselingen en overkappingen met een efficiënte afzuiging,

gevolgd door een afgasreiniging met behulp van een doekfilter of elektrostatische stofvanger.

Het globale gemiddelde stofvangstrendement bij gebruik van de BBT bedraagt > 90 %.

Het met de BBT geassocieerde emissieniveau voor stof, als daggemiddelde concentratie, voor alle ontstofte afgassen bedraagt < 1 - 15 mg/Nm³ bij gebruik van doekfilters en < 20 mg/Nm³ bij gebruik van elektrostatische stofvangers.

Wanneer de emissies van de voorbehandeling van ruwijzer en de secundaire metallurgie afzonderlijk behandeld worden, bedraagt het met BBT geassocieerde emissieniveau voor stof, als gemiddelde dagwaarde, < 1 - 10 mg/Nm³ bij gebruik van zakfilters en < 20 mg/Nm³ bij gebruik van elektrostatische stofvangers.

Beschrijving

Algemene technieken om diffuse en vluchtige emissies van de relevante secundaire bronnen in het oxystaalovenproces te voorkomen, zijn:

- afzonderlijke afvang en gebruik van ontstoffingsuitrusting voor elk subproces in de oxystaalfabriek;
- correct beheer van de ontzwavelingsinstallatie om luchtemissies te voorkomen;
- totale inkapseling van de ontzwavelingsinstallatie;
- afdekking van een ruwijzerpan wanneer die niet in gebruik is, regelmatige reiniging van ruwijzerpannen en verwijdering van staalresten (beren), ofwel gebruik van een dakafzuiginstallatie;
- de ruwijzerpan gedurende ongeveer twee minuten vóór de converter houden nadat het hete metaal in de converter is gegoten, indien er geen dakafzuiginstallatie is;
- computerbesturing en optimalisering van het staalproductieproces, bv. zodat morsen (wanneer de slak zo schuimt dat hij over de rand van het vat stroomt) voorkomen of verminderd wordt;
- vermindering van morsen tijdens het tappen door minder bestanddelen te gebruiken die morsen veroorzaken of door antislobmiddelen te gebruiken;
- deuren sluiten in de ruimte rond de staaloven tijdens het zuurstofblazen;
- continu cameratoezicht op het dak voor zichtbare emissie;
- gebruik van een dakafzuiginstallatie.

Toepasbaarheid

In bestaande installaties kan het ontwerp van de installatie de mogelijkheden voor een correcte afzuiging beperken.

8.4.2 Niet in geschil is dat de BBT conclusie 78 uit BREF IJzer en Staal enkel betrekking heeft op stof en niet op SO₂-emissie. Ook hebben eisers niet gemotiveerd betwist dat Tata Steel voldoet aan BBT-conclusie 78. Tata Steel heeft wel een aanvraag tot het opleggen van een emissiegrenswaarde bij verweerder ingediend. Verweerder heeft echter in de reactie van 28 november 2022, als nadere uitwerking van het eerder door verweerder ingenomen standpunt, aangegeven dat deze normering onder het Activiteitenbesluit milieubeheer valt en niet onder enige BBT-conclusie. Dit hebben eisers ook niet betwist. Het actualisatieverzoek is daarom ook op dit punt terecht afgewezen. Ook deze beroepsgrond slaagt daarom niet.

8.5 Andere geschilpunten over non-conformiteit van de vergunningsvoorschriften aan enige BBT-conclusie hebben eisers niet ingebracht, zodat de conclusie is dat verweerder het verzoek van eisers om aanpassing van de vergunningvoorschriften aan door hen bedoelde (nieuwe) BBT-conclusies op goede gronden heeft afgewezen. Dat op onderdelen verdergaande of andere voorschriften in voorbereiding zijn dan uit de BBT-conclusies voortvloeien, kan ook niet afdoen aan het thans ter toetsing voorliggende besluit. Voor zover

eisers hebben aangevoerd dat Tata Steel zich niet aan voorschriften zou houden, kunnen die gronden onbesproken blijven, omdat in deze procedure alleen de vraag aan de orde is of vergunningsvoorschriften aan BBT-conclusies moeten worden aangepast.

Revisievergunning

- 9.1 Eisers voeren aan dat verweerder ten onrechte in het bestreden besluit weigert een revisievergunningenprocedure op te starten. Dat onder de komende Omgevingswet alleen ambtshalve een revisievergunningsplicht opgelegd zal kunnen worden, doet volgens eisers niet af aan de mogelijkheid om een dergelijke procedure nu al in gang te zetten en te beoordelen op basis van de nu geldende wetgeving. Daarnaast verwijst verweerder volgens eisers ten onrechte naar de actualisatie per werkeenheid via het 'Project Monitoring'. Er zijn echter nog geen vergunningvoorschriften geactualiseerd naar aanleiding van dit project zodat volgens eisers niet valt in te zien dat verweerder met dat project kan volstaan. Bij de vaststelling van de revisievergunning voor Tata Steel in 2007 was sprake van 261 voorschriften. Inmiddels is als gevolg van de nadien genomen besluiten sprake van meer dan 400 vergunningvoorschriften. Ook staat vast dat het toezicht op Tata Steel en de handhaving van de regels al jaren gebrekkig is, waarbij de veelheid aan vergunningen en voorschriften een negatieve rol heeft gespeeld. De noodzaak van één totale revisievergunning is daarmee volgens eisers gegeven. Eisers wijzen er ten slotte op dat uit het bestreden besluit blijkt dat Tata Steel op dit moment ook al enkele aanvragen heeft ingediend.
- 9.2 Verweerder ziet geen aanleiding de revisievergunningsprocedure van artikel 2.6 Wabo toe te passen. In verband met de langdurige tijdsperiode van een revisietraject bij een inrichting als Tata Steel en tegen de achtergrond van de komende Omgevingswet, waarin die procedure niet meer in die vorm terugkeert, ziet verweerder meer in een actualisatie per werkeenheid zoals nu al gebeurt in het lopende monitoringstraject. De door eisers beschreven bevoegdheid om in het kader van de Omgevingswet ambtshalve een revisievergunning te verlangen in het belang van een doelmatige uitvoering en handhaving, duidt verweerder aan als "nietjesvergunning". In een dergelijke aanpak van de vergunningverlening vindt er primair een soort administratieve herschikking van de voorschriften plaats. Daarnaast is verweerder bezig om het digitaal dynamisch overzicht van alle vergunningen zodanig verder te ontwikkelen dat voor een ieder de voorschriften gemakkelijker te raadplegen zijn. Verweerder betwist dat het toezicht en de handhaving van de regels bij Tata Steel al jarenlang gebrekkig is en dat dit zou komen door een onoverzichtelijk vergunningenbestand. Die stelling acht verweerder niet voldoende onderbouwd. Een eventuele revisie zal er volgens verweerder bovendien niet toe leiden dat er minder voorschriften voor Tata Steel van toepassing zijn. Ten slotte brengt verweerder onder de aandacht dat het verlangen om de revisievergunningsprocedure te volgen uitsluitend in een concrete veranderingsprocedure naar voren kan worden gebracht, hetgeen in casu niet aan de orde is.
- 9.3 De rechtbank stelt voorop dat verweerder op grond van de tekst van artikel 2.6, eerste lid, Wabo¹⁰ beoordelingsvrijheid toekomt bij het bepalen of een revisievergunning dient te worden aangevraagd. Eisers hebben ter zitting aangevoerd dat zij de revisievergunningsprocedure nodig achten omdat de huidige werkwijze tot een onoverzichtelijk geheel van voorschriften leidt. Met zijn toelichting heeft verweerder echter voldoende uiteengezet op welke wijze geprobeerd wordt de vergunningvoorschriften van Tata Steel overzichtelijker en toegankelijk te maken en dat verweerder een revisievergunningsprocedure voor die herschikking, juist vanwege de lange duur van de procedure, daarvoor minder geschikt acht. De rechtbank acht die motivering om geen gebruik te maken van de bevoegdheid uit artikel 2.6, eerste lid, Wabo toereikend. Deze beroepsgrond slaagt daarom niet.

Conclusie en gevolgen

10. Uit het voorgaande volgt dat de beroepsgronden van eisers gericht tegen het bestreden besluit niet slagen. Het beroep is daarom ongegrond.

11. Verweerder heeft terecht in het bestreden besluit het verzoek tot actualisatie van eisers op grond van artikel 2.31, eerste lid onder b, Wabo afgewezen.

12. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. R.H.M. Bruin, voorzitter en mr. J.H.A.C. Everaerts, voorzitter, en mr. R. Brouwer, leden, in aanwezigheid van mr. A.W. Martens, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op 6 maart 2023.

griffier	voorzitter
----------	------------

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan in hoger beroep bij de Raad van State. Het hogerberoepsschrift 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.

¹ De heer de Jong is ook bestuurder van Stichting Schapenduinen.

² Best beschikbare technieken.

³ BREF is afkorting van Best Available Techniques (BAT) Reference Document (best beschikbare technieken referentie document).

⁴ In de loop van deze procedure heeft verweerder enige andere aanpassingen van de vergunningen aangebracht, c.q. de procedure tot wijziging in gang gezet. Die aanpassingen worden, voor zover voor de beoordeling van belang, hierna in de weergave van het standpunt van verweerder vermeld.

⁵ Besluit omgevingsrecht.

⁶ ECLI:RBNHO:2020:9875.

⁷ ECLI:NL:RBNHO:2020:8919.

⁸ Zeer zorgwekkende stoffen.

⁹ Milieu effect rapportage.

¹⁰ Artikel 2.6, eerste lid, Wabo luidt (met cursivering en onderstreping door de rechtbank): Voor zover de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op het veranderen van een inrichting of mijnbouwwerk of van de werking daarvan, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, onder 2° of 3°, en met betrekking tot die inrichting of dat mijnbouwwerk al een of meer omgevingsvergunningen zijn verleend, kan het bevoegd gezag bepalen dat een omgevingsvergunning wordt aangevraagd met betrekking tot die verandering en het in werking hebben van de betrokken inrichting of het betrokken mijnbouwwerk na die verandering.
