

# Hoor- en adviescommissie

## ADVIES

### AAN GEDEPUTEERDE STATEN

naar aanleiding van de behandeling van het bezwaarschrift ingevolge artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van de Vereniging Leefmilieu te Nijmegen (bezwaarde) [REDACTED] MOB te Nijmegen) tegen het besluit van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (ODNZKG) namens Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (verweerders) van 18 december 2020, waarbij het verzoek tot handhaving van de omgevingsvergunning en de Wet natuurbescherming (Wnb)-vergunning van AEB Bio-energiecentrale B.V. te Amsterdam (AEB) is afgewezen.

---

#### ONTVANKELIJKHEID

Gelet op de datum waarop het bestreden besluit is verzonden, 18 december 2020, en gelet op de datum waarop het per post verzonden bezwaarschrift is ontvangen, donderdag 14 januari 2021, stelt de commissie vast dat dit binnen de wettelijke termijn is ingediend. Voorts is het rechtsgeldig ondertekend en wordt voldaan aan alle overige vormvereisten, zodat een inhoudelijke behandeling van de bezwaren kan plaatsvinden.

[REDACTED] heeft namens bezwaarde bij brief van 27 februari 2021 het bezwaar aangevuld.

#### GRONDSLAG

De grondslag van het bestreden besluit is gelegen in artikel 122 Provinciewet en hoofdstuk 5 van de Awb.

#### INHOUD VAN HET BESTREDEN BESLUIT

Op 17 september 2020 is er verzocht om handhavend op te treden en (1) de afbouw van de biomassaverbrandingsoven (Bec) van AEB en alle gerelateerde gebouwen/activiteiten stil te leggen, en (2) de installatie stil te leggen tot er een adequate rookgasreiniging op is aangebracht teneinde te voldoen aan de eisen van (a) het Activiteitenbesluit én (b) de vergunde emissies in het kader van de natuurvergunning.

Het handhavingsverzoek is getoetst aan de geldende omgevingsvergunningen van met name 2012 en 2015, het Activiteitenbesluit, en de Wnb-vergunning van 15 juli 2020.

#### *Geen passende vergunning*

Bezwaarde heeft onder meer naar voren gebracht dat er geen sprake is van een passende vergunning, nu er – in plaats van een Vyncke vergasser – een biomassaverbrandingsoven is gebouwd. Dit argument is al eerder naar voren gebracht en in een eerdere procedure bij de Hoor- en adviescommissie verworpen. Tegen de beslissing op bezwaar is geen beroep aangetekend. Er zijn nu geen andere of nieuwe argumenten naar voren gebracht. Er is dan ook geen sprake van een overtreding van artikel 2.1, eerste lid onder a en onder e van de Wabo.

#### *Overtreding eisen Activiteitenbesluit*

Op de emissie van de Vyncke-installatie zijn de algemene regels van het Activiteitenbesluit rechtstreeks van toepassing. Het gaat hierbij om doelvoorschriften, waarbij AEB zelf bepaalt welke reinigingstechniek het gebruikt om aan de emissiegrenswaarden te voldoen.

# Hoor- en adviescommissie

Uit het rapport van Royal Haskoning DHV "Onderzoek emissiegrenswaarden Bio-energiecentrale AEB" van 10 februari 2020 blijkt dat de aangevraagde installatie met de toegepaste rookgasreiniging kan voldoen aan de emissiegrenswaarden van het Activiteitenbesluit.

Door Tauw zijn op 18 september en 17 november 2020 de resultaten van de metingen gepubliceerd. Bij de eerste meting was sprake van een lichte overschrijding van de emissienorm ammoniak. Aan de overige normen werd voldaan. Bij de tweede meting was er, door verdere optimalisatie van de inregeling van de installatie, geen overschrijding van de gestelde norm. Er is dan ook geen sprake van overtreding van de emissiegrenswaarden van het Activiteitenbesluit.

## *Overtreding natuurvergunning*

De maximale emissie van NOx bedraagt 74.370 kg per jaar en voor ammoniak 2.564 kg per jaar. Deze jaarvrachten zijn nog niet geëmitteerd. Er is daarom geen sprake van een overtreding van de voorschriften van de Wnb-vergunning.

Het handhavingsverzoek is dan ook afgewezen.

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

Alvorens in te gaan op de bezwaargronden merkt de commissie het volgende op. Door bezwaarde is verzocht om handhavend op te treden en (1) de afbouw van de biomassaverbrandingsoven en alle gerelateerde gebouwen/activiteiten stil te leggen, en (2) de installatie stil te leggen tot er een adequate rookgasreiniging op is aangebracht teneinde te voldoen aan de eisen van (a) het Activiteitenbesluit én (b) de vergunde emissies in het kader van de natuurvergunning.

Tijdens de hoorzitting heeft bezwaarde aangegeven dat het bezwaarschrift zich alleen nog richt op het niet handhavend optreden door verweerders tegen de overtreding van de vergunde emissie van ammoniak (jaarvracht) in het kader van de natuurvergunning. De commissie zal dan ook alleen op dit punt advies uitbrengen. De overige bezwaargronden zijn op de hoorzitting van 11 maart 2021 ingetrokken. Alle beschikbare rapporten zijn aan bezwaarde toegezonden. De op de verstrekking van deze rapporten gerichte bezwaargrond behoeft daarom geen verdere behandeling.

De commissie hanteert bij de bespreking van de overgebleven bezwaargronden de door bezwaarde gehanteerde nummering.

In de natuurvergunning d.d. 15 juli 2020 is over de jaarvracht van ammoniak het volgende opgenomen:

Voorschrift 2: de emissie bedraagt maximaal 2.564,40 kg NH<sub>3</sub>/jaar.

Voorschrift 3: binnen de inrichting dient een doelmatige emissie-registratie aanwezig te zijn voor NH<sub>3</sub>, waarin in elk geval per stookinstallatie is aangegeven het aantal draaiuren, het rookgasdebiet en de emissienorm voor NH<sub>3</sub>, welke op verzoek aan de provinciaal toezichthouder kan worden getoond.

Voorschrift 4: bij het optreden van incidenten of het overschrijden van de maximale emissie zoals benoemd in voorschrift 2, dient dit bij de OD NHN per direct gemeld te worden.

De commissie merkt op dat bovengenoemde voorschriften thans niet ter discussie staan.

## Bezwaargrond 2:

Er is op deellast gedraaid, waardoor een te rooskleurig beeld is ontstaan van de emissies. Desondanks is al een zeer grote overschrijding van de gemeten ammoniakemissie gemeten.

## *Verweer:*

Het is juist dat de installatie tijdens de eerste meting (in augustus 2020), toen de overschrijding van de grenswaarde voor ammoniak van 30 mg/Nm<sup>3</sup> zich voordeed, nog niet in werking was volgens de representatieve bedrijfsvoering (vollast) omdat deze nog in de inregelfase verkeerde.

## Hoor- en adviescommissie

Echter, de emissie van ammoniak (uitgedrukt in mg/Nm<sup>3</sup> zal bij een hogere last van de installatie juist lager zijn dan bij deellast omdat de gerealiseerde reinigingstechnieken van het rookgas dan beter werken.

Inmiddels zijn er na de eerste meting nog twee metingen (oktober en december 2020) verricht door AEB. Door een verdere optimalisatie van de inregeling van de installatie werd bij de tweede en derde meting door AEB voldaan aan de emissienorm voor ammoniak op grond van het Activiteitenbesluit.

### Overweging commissie

Gelet op het feit dat het bezwaar alleen nog ziet op de overtreding van de vergunde jaarvracht ammoniak, beoogt bezwaarde hiermee aan te geven dat deze jaarvracht overschreden is in 2020, aangezien het op deellast draaien van de installatie een te rooskleurig beeld geeft.

De commissie merkt op dat voor het berekenen van de jaarvracht onder andere acht moet worden geslagen op het bepaalde in voorschrift 3 van de natuurvergunning. De commissie heeft voorts begrepen dat tijdens de inregelfase de uitstoot van ammoniak hoger is. Voor de volledigheid merkt de commissie op dat deze hogere uitstoot gedurende de inregelfase ten koste gaat van de toegestane maximale jaarvracht van ammoniak. Voor AEB is het dus van belang dat deze inregelfase zo kort mogelijk duurt.

Uit het rapport van DNV-GL d.d. 5 februari 2021 blijkt dat in 2020 geen overschrijding van de vergunde jaarvracht van ammoniak heeft plaatsgevonden. Uit het rapport van DNV-GL maakt de commissie op dat gerekend is met de daadwerkelijke meetgegevens en op een wijze die is voorgeschreven. De commissie heeft dan ook geen reden om te twijfelen aan de juistheid van het rapport van DNV-GL. De commissie constateert dan ook dat de vergunde jaarvracht voor ammoniak in 2020 niet is overschreden.

### Bezwaargronden 5 en 6:

De vergunde ammoniakemissie op basis van de natuurvergunning bedraagt 5 mg/Nm<sup>3</sup> bij 11% zuurstof hetgeen overeenkomt met de vergunde jaarvracht van 2.535 kg/jaar ammoniak. De ammoniakemissie bij de metingen in augustus en oktober 2020 bedraagt met 48 en 30 mg/NM<sup>3</sup> een factor 8 hoger dan 5 mg/Nm<sup>3</sup>. Op jaarbasis betekent dit een ammoniakemissie van ruim 19.000 kg, terwijl 2.535 kg/ per jaar is vergund. Gelet op de hoge ammoniakemissie zou er een continue meting moeten plaatsvinden.

Het rapport van DNV-GL voor de tweede helft van 2020 is misleidend, omdat de schatting die daar gemaakt is veel te laag is. Volgens de berekening van bezwaarde gaat het in werkelijkheid om 4.359 kg/ per jaar.

Aanvullend hierop is aangegeven dat in de omgevingsvergunning voor Veolia Arnhem de norm ook 5 mg/Nm<sup>3</sup> is.

### *Verweer:*

De feitelijke constatering van MOB dat een ammoniakemissie van 48 en 30 mg/Nm<sup>3</sup> een factor van circa 8 hoger ligt dan 5 mg/Nm<sup>3</sup> is op zichzelf juist, maar de conclusie die daar vervolgens aan wordt verbonden niet.

Er gelden voor de AEB twee verschillende normen voor ammoniak. De één op grond van het Activiteitenbesluit en de ander op basis van de Wnb vergunning.

Op grond van het Activiteitenbesluit is de maximale toegestane emissie 30 mg/Nm<sup>3</sup> voor ammoniak. AEB moet voldoen aan deze maximale emissienorm en voldoet daar ook aan. Op grond van het Activiteitenbesluit bestaat geen verplichting om een continue meting van de emissie van ammoniak uit te voeren.

Op grond van de vergunning ingevolge de Wet natuurbescherming wordt uitgegaan van een maximaal toegestane jaarvracht voor ammoniak van 2.564,40 kg/jaar (kalenderjaar). Deze maximale toegestane jaarvracht is gebaseerd op een door AEB gemaakte berekening. Deze berekening is opgebouwd uit een emissie van ammoniak over een heel jaar van 5 mg/Nm<sup>3</sup> in

## Hoor- en adviescommissie

combinatie met een maximale hoeveelheid rookgas die per uur uit de schoorsteen komt (een debiet van 69.000 Nm<sup>3</sup>/uur) en het aantal draaiuren van de installatie (8.000 per jaar). Deze drie aspecten (emissie, hoeveelheid rookgas en draaiuren) zijn voor AEB van belang om aan de maximaal toegestane jaarvracht ammoniak te voldoen.

Indien AEB deze emissienorm van 5 mg/Nm<sup>3</sup> in de aangevraagde jaarvracht ammoniak overschrijdt, kan er alsnog worden voldaan aan de toegestane jaarvracht ammoniak per kalenderjaar door de hoeveelheid rookgas en /of bedrijfsuren te wijzigen.

Uit de rapportage van DNV-GL van 5 februari 2021, kenmerk 10282681-ECM-21-0226 en 0227b, blijkt dat AEB over het kalenderjaar 2020 voldoet aan de maximaal vergunde jaarvracht voor ammoniak van 2.564,40 kg per kalenderjaar.

Het is op dit moment niet aannemelijk dat de maximale jaarvracht over het kalenderjaar 2021 wordt overschreden omdat het pas februari is.

Op grond van de Wet natuurbescherming bestaat geen verplichting om een continue meting van de emissie van ammoniak uit te voeren.

### Overweging commissie

De commissie merkt voor de volledigheid op dat er een verschil is tussen wat de maximale toegestane emissie voor ammoniak is op grond van het Activiteitenbesluit, namelijk 30 mg/Nm<sup>3</sup>, en de toegestane jaarvracht voor ammoniak op grond van de verleende Wnb-vergunning van AEB, namelijk 2.564,40 kg/jaar. Alleen het laatste staat hier ter discussie.

De commissie begrijpt dat bezwaarde meer grip wil krijgen op de jaarvracht ammoniak. Hoe weet men anders of de vergunde jaarvracht is of dreigt te worden overschreden als er geen sprake is van een continue meting?

Uit voorschrift 3 van de vergunning blijkt dat binnen de inrichting een doelmatige emissie-registratie aanwezig dient te zijn voor NH<sub>3</sub>. In elk geval dient per stookinstallatie aangegeven te worden het aantal draaiuren, het rookgasdebiet en de emissienorm voor NH<sub>3</sub>. Deze gegevens dienen op verzoek aan de provinciaal toezichthouder te worden getoond. Uit voorschrift 4 blijkt dat bij een overschrijding van de maximale emissies, dit gemeld dient te worden bij verweerders. De commissie is van mening dat het op deze wijze mogelijk is om de jaarvracht ammoniak te berekenen en dat verweerders aan de hand daarvan op een adequate wijze controle kunnen uitoefenen. Uit het rapport van DNV-GL blijkt ook niet dat de jaarvracht ammoniak niet aan de hand van deze genoemde gegevens berekend kan worden. Van de zijde van AEB is aangegeven dat deze gegevens worden bijgehouden.

Ten aanzien van een continue meting merkt de commissie nog het volgende op. Door bezwaarde is niet aangetoond dat een continue meting wettelijk verplicht is. Het argument voor een continue meting van ammoniak is in een andere procedure reeds aangevoerd en dat is door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State niet gehonoreerd (ABRVS 26 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2022). Dat uit de fluctuatie van de ammoniakemissie in 2020 de conclusie moet worden getrokken dat een continue meting van ammoniak toch vereist is voor een doelmatige registratie volgt de commissie niet. Omdat in 2020 sprake was van een inregelphase is te verklaren waarom sprake was van hogere en fluctuerende emissies. Daaruit volgt echter niet dat de door AEB gehanteerde registratie niet doelmatig is.

De commissie merkte al op dat er geen overtreding heeft plaatsgevonden van de toegestane jaarvracht ammoniak in 2020. Voor de volledigheid merkt de commissie ook op dat de gegevens uit 2020 niet gebruikt kunnen worden om aan de hand daarvan te concluderen dat de jaarvracht in 2021 klaarblijkelijk zal worden overschreden. De meetgegevens over 2020 betreffen immers de inregelphase, waarbij - zo heeft de commissie begrepen - de emissies fluctueren en hoger zijn dan bij een ingeregelde installatie. De cijfers over de jaarvracht van 2020 zijn in die zin dan ook niet representatief en kunnen niet worden gehanteerd als uitgangspunt voor de verwachting dat de vergunde jaarvracht ammoniak in 2021 zal worden overschreden. De commissie is dan ook van mening dat er geen dreiging is van een klaarblijkelijke overtreding in de zin van artikel 5:7 van de Awb, temeer nu er slechts 2 maanden verstreken zijn in 2021.

# Hoor- en adviescommissie

Bezwaargrond 11

De metingen dienen te worden herhaald bij representatieve omstandigheden en bij vollast.

*Verweer:*

Bij de tweede en derde meting is gemeten bij representatieve bedrijfsvoering. Op grond van artikel 3.7e van de Activiteitenregeling worden metingen uitgevoerd bij representatieve bedrijfsvoering. Dit betekent meestal bij de maximale capaciteit van de installatie; bij een stookinstallatie is dit op ten minste 60% van de belasting (artikel 3.7e, tweede lid, van de Activiteitenregeling).

## Overweging commissie

De commissie verwijst naar haar eerdere overwegingen bij de bezwaargronden 2, 5 en 6.

Reeds omdat de commissie tot de conclusie komt dat geen sprake is van overtreding of klaarblijkelijke dreiging van gevaar voor een overtreding van de voorschriften van de Wnb vergunning, is er geen aanleiding om in te gaan op de ongenummerde bezwaargronden waarin bezwaarde onder meer stelt dat AEB andere technieken dient te gebruiken, dat de technische configuratie (lay out) van de gasreiniging van AEB inferieur is vergeleken met de gasreiniging van andere biomassa-installaties en dat een biomassacentrale met een inferieure afgasreiniging niet in gebruik zou mogen zijn.

## ADVIES VAN DE COMMISSIE

De commissie komt op basis van de stukken en het besprokene tijdens de op 11 maart 2021 gehouden openbare hoorzitting tot de conclusie dat het bestreden besluit niet herroepen moet worden.

Het vorenstaande geeft de commissie aanleiding Gedeputeerde Staten van Noord-Holland met betrekking tot het bezwaarschrift namens Vereniging Leefmilieu te Nijmegen d.d. 13 januari 2021 te adviseren bezwaarde in haar bezwaren te ontvangen en deze bezwaren ongegrond te verklaren.

Haarlem, donderdag 11 maart 2021

de Hoor- en adviescommissie,

Kamer IV



fungerend secretaris



mr. G.E. Creijghton-Sluijk,

voorzitter