

**Status**

Openbaar

**Datum vergadering Gedeputeerde**

**Staten**

24 januari 2023

**Eindtermijn**

27 januari 2023

**Onderwerp**

Beslissing op bezwaar van Cabot B.V. inzake het opleggen van een last onder dwangsom voor overschrijding van de SO2 emissie

**Advies**

1. In afwijking van het advies van de bezwarencommissie, de bezwaren van Cabot B.V. van 24 december 2021, tegen het besluit van 23 november 2021 tot het opleggen van een last onder dwangsom, ongegrond te verklaren.
2. In stand te houden het bestreden besluit van 23 november 2021 met kenmerk 9999236604\_99991083518.
3. Te bepalen dat, op grond van artikel 3, onder a van de Beleidsregel actieve openbaarheid Zuid-Holland 2017 jo. artikel 5.1, lid 1, onder c en 5.1, lid 2, onder f van de Wet open overheid, de brief met de beslissing op bezwaar en daarbij behorende bijlagen niet openbaar worden gemaakt.
4. Vast te stellen de brief met de beslissing op bezwaar van Cabot B.V..
5. Vast te stellen de publiekssamenvatting over de beslissing op bezwaar van Cabot B.V..

**Besluit GS**

Vastgesteld conform advies.

**Bijlagen**

1. Beslissing op bezwaar van Cabot B.V.
2. Advies van de bezwarencommissie van 14 december 2022
3. Verslag van de hoorzitting van 29 september 2022

## 1 Toelichting voor het College

### Inleiding

Cabot B.V. (hierna: Cabot) betreft een IPPC-inrichting voor de vervaardiging van overige anorganische basischemicaliën, zijnde carbon black. Voor deze inrichting gelegen aan de Botlekstraat 2 te Botlek Rotterdam hebben wij op 25 oktober 2007 een revisievergunning ingevolge de Wet milieubeheer verleend. De activiteiten die binnen de inrichting worden uitgevoerd vallen ook onder de werkingssfeer van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit). De voorschriften uit dit besluit zijn rechtstreeks op de inrichting van toepassing.

### Handhavingstraject

Op 29 juli 2019 voerde een toezichthouder van de DCMR Milieudienst Rijnmond (hierna: DCMR) een administratieve controle uit op de door Cabot opgestuurde emissiemetingen van de stookinstallaties aan de Botlekstraat 2 in Botlek Rotterdam. Uit de door Cabot opgestuurde resultaten van de door het bedrijf KW3 uitgevoerde emissiemetingen blijkt dat de emissies van de centrale schoorsteen niet voldeden aan het bepaalde in artikel 5.4 van het Activiteitenbesluit. Naar aanleiding van deze constatering heeft de DCMR Cabot op 7 augustus 2019 een aanschrijving verzonden. Daarin werd aangegeven dat de DCMR ervan uitgaat dat Cabot de overtreding binnen drie maanden na dagtekening van de brief beëindigt.

Op 10 oktober 2019 heeft Cabot een verzoek ingediend bij de DCMR om een maatwerkvoorschrift te stellen. Cabot verzocht om in het maatwerkbesluit de emissiegrenswaarden op te nemen zoals gesteld in voorschrift 3.1 van de vigerende vergunning.

Bij besluit van 20 april 2021 heeft de DCMR besloten het aangevraagde maatwerkvoorschrift te weigeren.

Cabot heeft ons vervolgens de resultaten van de door het bedrijf KW3 uitgevoerde emissiemetingen toegezonden. Het betreft de volgende onderzoeksresultaten:

- KW3-20180021R03 van 28-01-2019;
- KW3-20190001R18 d.d. 14-11-2019;
- KW3-2020002R02 d.d. 19-02-2021.

Toezichthouders van de DCMR hebben geconstateerd dat uit deze rapporten blijkt dat de emissies van zwaveldioxide (SO<sub>2</sub>) hoger dan 35 mg/Nm<sup>3</sup> zijn.

Dit was een overtreding van het gestelde in artikel 5.4 van het Activiteitenbesluit.

In de brief van 29 juli 2021 is Cabot van bovenstaande overtreding op de hoogte gesteld. In deze brief werd tevens aangegeven dat de DCMR, gezien de ernst van de overtreding, een last onder dwangsom op wilde leggen. De last onder dwangsom is op 23 november 2021 opgelegd.

### Bezwaarschrift

Op 24 december 2021 heeft  Ploum advocaten en notarissen, namens Cabot B.V., bezwaar aangetekend tegen de last onder dwangsom.

De bezwaren kunnen als volgt worden samengevat:

1. Cabot stelt zich op het standpunt dat paragraaf 5.1.1 van het Activiteitenbesluit niet van toepassing is op de verbrandingsinstallaties van Cabot, omdat deze niet kwalificeren als stookinstallatie. Artikel 1.1 van het Activiteitenbesluit dient volgens Cabot zo gelezen te worden dat het hoofddoel van de technische eenheid verbranding dient te zijn, wil het voldoen aan de definitie van een stookinstallatie. Cabot stelt dat de installatie is ontworpen om tailgas te zuiveren doormiddel van verbranding. Daarnaast stelt Cabot zich op het standpunt dat het opwekken van warmte los moet worden gezien van de activiteit 'het oxideren van brandstoffen', het opwekken van warmte is daarbij geen doel op zich. Hierbij wijst Cabot tevens op de uitzondering die bestaat voor 'naverbranders'.
2. Subsidiar stelt Cabot dat de verbrandingsinstallatie op grond van artikel 5.1, eerste lid, sub b, van het Activiteitenbesluit uitgezonderd is van het toepassingsbereik van paragraaf 5.1.1 van het Activiteitenbesluit. Volgens Cabot kan tailgas gas niet gekwalificeerd worden als brandstof, zoals bedoeld in artikel 5.4a van het Activiteitenbesluit, maar als afgas. Hierbij verwijst Cabot naar paragraaf 4.3.2.3 van BREF LVIC en paragraaf 4.3.3. van de BREF LVIC. Het tailgas gas dat vrijkomt bij het carbonblackproces wordt door de Europese Commissie aangemerkt als afgas. De thermische input van tailgas gas ten opzichte van de thermische input van aardgas is volgens Cabot irrelevant in dit kader. Tot slot geeft Cabot aan dat de situatie bij het bedrijf niet vergelijkbaar is met een raffinaderij of hoogoven.
3. Cabot stelt dat de verbrandingsinstallatie niet als 'autonome stookinstallatie' wordt geëxploiteerd, maar primair wordt gebruikt voor de beheersing van de emissie van schadelijke stoffen. Om de warmte die binnen dit proces vrijkomt nuttig te gebruiken wordt daarbij energie teruggewonnen. Cabot stelt dat de Verbrandingsinstallaties niet in werking zouden zijn als bij Carbon Black geen tailgas gas ontstaat. Volgens Cabot is geen sprake van een brandstof, maar van een afgas. Gelet op de milieutechnische en economische voordelen wil Cabot de energierugwinning voortzetten.
4. Volgens Cabot is er geen sprake van een zelfstandige/autonome stookinstallatie en derhalve is de uitzondering van artikel 5.1, eerste lid, sub d, van het Activiteitenbesluit niet van toepassing. De hoogovens en raffinaderijen bieden een goed aanknopingspunt om aan te tonen dat verbrandingsinstallaties niet autonoom worden geëxploiteerd. Dergelijke installaties zijn volgens Cabot namelijk volledig afhankelijk van het Carbon Black productieproces.
5. Cabot stelt zich op het standpunt dat de Richtlijn Industriële Emissies en BBT-conclusie voor grote stookinstallaties niet hebben beoogd de normen voor grote stookinstallaties te laten gelden voor verbrandingsinstallaties en dat de DCMR ten onrechte slechts een deel van de definitie voor de naverbrandingsinstallatie in acht neemt. Cabot stelt dat ook voor deze definitie het van belang is of de verbrandingsinstallaties autonoom opereren, dit heeft DCMR volgens Cabot ten onrechte in het midden gelaten.
6. Volgens Cabot is het onwenselijk om de emissienormen voor grote stookinstallaties van toepassing te verklaren op verbrandingsinstallaties, omdat dit ertoe zou leiden dat het terugwinnen van warmte niet langer rendabel is en Cabot genoodzaakt is om tailgas gas af te

fakkelen.

7. Tot slot stelt Cabot, onder verwijzing naar een onderzoek uit Amerika, dat de begunstigingstermijn van anderhalf jaar te kort is, omdat uit het onderzoek blijkt dat de aanpassingen vier en een half jaar duren. Doordat de kosten voor het invoeren van de aanpassingen dusdanig hoog zijn is het doen van de investering onevenredig zolang er nog onvoldoende zekerheid bestaat over de juistheid van de interpretatie van de DCMR.

#### Advies bezwarencommissie

Op 29 september 2022 heeft de hoorzitting van de bezwarencommissie plaatsgevonden. Op 13 december 2022 heeft de commissie advies uitgebracht. De bezwarencommissie adviseert de bezwaren gegrond te verklaren. Zij komt daartoe op grond van het volgende

De verbrandingsinstallatie is volgens de bezwarencommissie te kwalificeren als naverbrandingsinstallatie in de zin van de Bijlage bij het Uitvoeringsbesluit. Volgens de bezwarencommissie voldoet de verbrandingsinstallatie aan de eerste volzin van deze definitie. Door zich te beroepen op de uitzondering in derde zin van de definitie is het college hier klaarblijkelijk ook van uitgegaan. Volgens de bezwarencommissie gaat het beroep van het college op deze uitzondering niet op, reeds omdat het hierin gaat om een andere stookinstallatie voor het terugwinnen van de energetische waarde en die situatie bij bezwaarde niet aan de orde is. Uit de omstandigheid dat de verbrandingsinstallatie een CHP installatie is, zoals omschreven in de BREF LIVC-S en een naverbrandingsinstallatie op een andere wijze wordt geëxploiteerd dan een 'reguliere stookinstallatie' zoals het college naar voren heeft gebracht, volgt – wat hiervan ook zij – volgens de bezwarencommissie niet dat de verbrandingsinstallatie geen naverbrandingsinstallatie is ingevolge artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder b, van het Activiteitenbesluit.

Uit het advies van de bezwarencommissie blijkt dat de bezwarencommissie op basis van de verklaring van Cabot aanneemt dat de verbrandingsinstallatie beschouwd kan worden als een installatie voor de zuivering van restgassen. Het college kan zich, zoals ook blijkt uit Ad 1 van het maatwerkbesluit van 20 april 2021 met kenmerk 9999187790\_9999839203, hier niet in vinden. Centraal in de definitie van de naverbrandingsinstallatie staat namelijk dat het systeem moet zijn ontworpen voor de zuivering van restgassen. Het college stelt zich op het standpunt dat niet is aangetoond dat de installatie is ontworpen met als hoofddoel het zuiveren van restgassen. In het ontwerp zijn elementen opgenomen die een volledige verbranding juist in de weg kunnen staan. Uit het ontwerp bij Cabot blijkt als hoofddoel wel degelijk het opwekken van stoom waarbij t.b.v. de meest optimale stoomproductie concessies zijn gedaan aan een volledige zuivering van restgassen zoals bij een naverbrander mag worden verwacht. Bij het ontwerp van een naverbrander kan geen enkele concessie worden gedaan aan de volledige verbranding en moeten onverbrand emissies tot (vrijwel) 0 worden gereduceerd.

De bezwarencommissie adviseert de last onder dwangsom te herroepen. Dit advies wordt niet gevolgd op basis van de volgende overwegingen:

Zoals uit de beslissing op bezwaar blijkt zijn er veel inhoudelijke bezwaren voor het opvolgen van het advies van de bezwarencommissie. Deze inhoudelijke bezwaren zullen samenvattend toegelicht worden in dit document. Echter, het opvolgen van het advies van de bezwarencommissie heeft ook

directe consequenties. Zo leidt het opvolgen van het advies van de bezwarencommissie ertoe dat de installatie ruimere emissie-eisen houdt voor SO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub>. De NO<sub>x</sub>-emissie loopt in de honderden tonnen per jaar. Ook zal de monitoring van de emissies aan een veel minder streng regime moeten voldoen.

Indirect heeft het advies een extra dimensie, want vele installaties in het gebied, die op dit moment worden aangemerkt als stookinstallaties waarop paragraaf 5.1.1 van het Activiteitenbesluit van toepassing is, zouden hier dan niet meer onder vallen. Dat zou betekenen, dat paragraaf 2.3 van het Activiteitenbesluit (of BBT-conclusies van de betreffende sector) van toepassing wordt met (veelal) veel ruimere emissie-eisen voor NO<sub>x</sub> en SO<sub>2</sub>. Deze ontwikkeling is in onze ogen in strijd met de huidige wet- en regelgeving. Het doet ook afbreuk aan de nodige ontwikkeling naar lagere emissies van NO<sub>x</sub> en SO<sub>2</sub>.

De installatie van Cabot kan niet gekwalificeerd worden als een naverbrander voor het reinigen van afgassen, waardoor paragraaf 5.1.1 van het Activiteitenbesluit van toepassing is op de installatie. Het betreft een (stoom)ketel vallend onder paragraaf 5.1.1 van het Activiteitenbesluit. Dit standpunt is gebaseerd op de volgende voor ketels kenmerkende technische aspecten. Zo is een rookgasrecirculatie aanwezig, waardoor de NO<sub>x</sub>-emissie verlaagd wordt. Echter, hierdoor vindt tevens verlaging plaats van de ingaande zuurstofconcentratie en de vuurhaardtemperatuur, waardoor de volledige vernietiging van onverbrande componenten juist verslechtert. Rookgascirculatie op een naverbrander is juist om die reden ongewenst. Ook is een watergekoelde voorhaard (ketel)membraanwand aanwezig, waardoor geconcludeerd kan worden dat bij het ontwerp is uitgegaan van het optimaliseren/maximaliseren van de stoomopbrengst en niet van het volledig vernietigen van een restgas. Daarnaast zijn er ook een aantal warmtewisselaars aanwezig op de installatie van Cabot die juist kenmerkend zijn voor een stoomketel en niet voor een naverbrander. Tot slot is de stoomketel ontworpen voor het produceren van stoom. Hierbij gelden ideale stoomcondities ten behoeve van het aandrijven van een turbine. Een ketel, zoals Cabot die gebruikt, is ontworpen om bij het verbranden van het tailgas optimaal de warmte op te nemen middels specifieke onderdelen, omschreven in de BREF Grote Stookinstallaties, de membraanwand en warmtewisselaars (bundels in rookgaskanaal). In de membraanwand en economizer wordt het voedingwater opgewarmd (onderdruk), waarna water en stoom wordt gescheiden. De stoom wordt opgewarmd tot ideale stoomcondities (druk/temperatuur en verzadigde/onverzadigde stoom) die extern kan worden gebruikt of om een turbine aan te drijven. Een ketel is ontworpen voor het opnemen en afgeven van warmte (enthalpie) en het opwekken van energie (entropie) en dus ontworpen volgens de regels van de thermodynamica. Hierbij wordt een zo hoog mogelijk ketelrendement verwacht bij het verbranden van een (niet standaard) brandstof, in dit geval tailgas. De ketel bij Cabot voldoet hier aan. Dit leidt ertoe dat op grond van de definitie van een naverbrander, de installatie bij Cabot niet kan worden gekwalificeerd als een naverbrandingsinstallatie.

Op basis van de samenstelling, oorsprong en warmte-input dient het tailgas beschouwd te worden als een brandstof en daarmee expliciet niet als een te zuiveren afgas. Ook uit paragraaf 4.3.3 van de BREF LVIC blijkt dat tailgas gekwalificeerd dient te worden als een hoofdbrandstof voor ketels bij het produceren van stoom en elektriciteit, waarbij afhankelijk van de procesvoering en condities soms een aanvullende brandstof wordt gebruikt. Cabot gebruikt in dit kader aardgas. Doordat de installatie niet is ontworpen met als (hoofd)doel het zuiveren van afgassen, wordt niet voldaan aan de eerste

volzin van de definitie van de naverbrander (de definitie is bijgevoegd als bijlage 1). Zelfs als dit wel het geval was, dan kan op basis van de derde volzin van de definitie niet gesteld worden dat er sprake is van een naverbrander, omdat in de installatie tijdens de uitvoering van een partiele verbranding reactieproducten (in hoofdzaak CO en H<sub>2</sub>) ontstaan die vervolgens worden (door)geoxideerd.

Deze partiele oxidatie wordt in de eerste stap eveneens uitgevoerd in een stookinstallatie, namelijk de reactor waar de carbon black wordt geproduceerd. Ter illustratie is in de bijlage 2 een nadere toelichting op basis van het processchema van Cabot toegevoegd.

Gelet op het voorgaande kan geconcludeerd worden dat het opvolgen van het advies van de bezwarencommissie grote gevolgen met zich meebrengt voor bedrijven die in bezit zijn van een vergelijkbare installatie als de installatie van Cabot. Gelet op deze gevolgen en de inhoudelijk bezwaren dient de last onder dwangsom in stand te worden gehouden door de bezwaren ongegrond te verklaren.

#### *Financieel en fiscaal kader*

Totaalbedrag excl. BTW : € 0,00  
Programma : Ambitie 7 – Gezond en Veilig  
Financiële risico's : Er zijn geen financiële risico's.

Dit betreft een extern belegde taak bij de DCMR. Indien bezwaarmaker in beroep gaat tegen deze beslissing op bezwaar, komen de eventuele kosten hiervan ten laste van de DCMR.

#### *Juridisch kader*

Het advies van de bezwarencommissie wordt niet overgenomen omdat het college achter de gevoerde argumenten staat (zie onder 1) en daarmee tevens precedentwerking wil voorkomen.

De brief met de beslissing op bezwaar en de daarbij behorende bijlagen worden niet openbaar gemaakt, op grond van artikel 3, onder a van de Beleidsregel actieve openbaarheid Zuid-Holland 2017 jo. artikel 5.1, lid 1, onder c en 5.1, lid 2, onder f van de Wet open overheid.

In de bij de brief behorende bijlagen staan bedrijfs- en fabricagegegevens. Mogelijk hebben belanghebbenden bezwaren tegen de actieve openbaarmaking van deze documenten. Het gaat om bedrijfs- en fabricagegegevens die vallen onder artikel 5.1, lid 1 onder c. Deze gegevens mogen niet openbaar gemaakt worden. Voorts gaat het om concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens, waarbij het openbaar maken van deze gegevens niet opweegt tegen dit belang van de belanghebbende. Om die reden worden alleen het GS-voorstel en de publiekssamenvatting gepubliceerd. De besluitvorming is hiermee transparant, zonder dat mogelijke belangen van derden worden geschaad.

Tegen de beslissing op bezwaar staat beroep open bij de Rechtbank Den Haag, sector Bestuursrecht. Daarnaast kan een verzoek om voorlopige voorziening worden gevraagd bij de Voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag.

## **2 Voorafgaande besluitvorming**

Zie onder 1.

### **3 Proces**

Zie onder 1.

### **4 Participatie en rolneming**

Dit besluit valt in het participatiekompas onder rechtmatig. Aangezien dit de uitvoering van een wettelijke taak betreft is participatie van derden niet van toepassing op dit besluit.

### **5 Communicatiestrategie**

De publiekssamenvatting en het GS-voorstel worden gepubliceerd op de website van de provincie. In de brief met de beslissing op bezwaar wordt dit aan Cabot B.V. gemeld. Het GS-voorstel en de publiekssamenvatting worden als bijlage meegestuurd.