

Notitie

voor 5.1.2.e (ODNZKG)
van 5.1.2.e en 5.1.2.e
datum 8 september 2022
inzake interpretatie "vermijden ongare kooks"
zaaknr 11018685

1 Inleiding

- 1.1 Bij besluit van 16 januari 2007 is aan Tata Steel IJmuiden B.V. (hierna: Tata) een omgevingsvergunning verleend. In de daaraan ten grondslag liggende aanvraag is het volgende opgenomen:

"Het thermisch niveau van de batterij wordt op een zodanig niveau gestuurd dat ongare kooks wordt vermeden (...)"¹

- 1.2 Eerder heeft u aan mijn kantoorgenoot mr. 5.1.2.e de vraag voorgelegd hoe het woord 'vermijden' moet worden gelezen. Is hier ter zake van het vermijden van 'ongare kooks' sprake van een resultaatsverplichting of van inspanningsverplichting? 5.1.2.e heeft hierover bij e-mail van 9 januari 2020 aan u geadviseerd. In verband met een mogelijke bestuursrechtelijke procedure vanwege de oplegging van een nieuwe last onder dwangsom heeft u ter zake van de interpretatie van het woord 'vermijden' in deze vergunning om aanvullend advies verzocht.
- 1.3 Bij deze voldoe ik aan uw verzoek, in samenwerking met mijn kantoorgenote mr. 5.1.2.e .

¹ Zie besluit van gedeputeerde staten van Noord-Holland tot oplegging van een lasten onder dwangsom, verzonden 14 januari 2020 en met kenmerk: 1259299/1353073.

2 Juridisch kader

- 2.1 Het hier relevante juridisch kader wordt gevormd door Richtlijn 2010/75/EU met bijbehorend Uitvoeringsbesluit tot vaststelling van de BBT-conclusie inzake industriële emissies voor de ijzer- en staalproductie (BBT-conclusie Tata).² Met name het laatste document is hier relevant. In dit document wordt met betrekking tot cokesfabrieken zoals die van Tata het volgende opgemerkt:

“46. De BBT voor cokesfabrieken is de emissies verminderen door een continue onverstoorde cokesproductie te bereiken door middel van toepassing van de volgende technieken:

[..]

II. vermijden van sterke temperatuurschommelingen,

[..]

VIII. verzegeling van de vulgaten met een kleisuspensie (of een ander geschikt materiaal) om de zichtbare emissies uit alle gaten te verminderen,

IX. volledige vercooking garanderen (uitstoot van groene cokes vermijden) door toepassing van passende technieken,

[..]” (onze onderstr.)

- 2.2 Voorschrift 46. Kent gezien het voorgaande verschillende soorten verplichtingen. Er is een verplichting die aanzet tot het verminderen van emissies en er is een verplichting tot het vermijden van temperatuurschommelingen en van de uitstoot van groene cokes, waaraan de zin voorafgaat dat volledige vercooking moet worden gegarandeerd.

² Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (herschikking) (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0075&from=NL>) en Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 28 februari 2012 tot vaststelling van de BBT-conclusies (beste beschikbare technieken) op grond van Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake industriële emissies voor de ijzer- en staalproductie (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012D0135&from=NL>)

- 2.3 Het gemaakte onderscheid in verplichtingen is ook terug te vinden in Richtlijn 2010/75/EU. Zo vermeldt paragraaf 2 van de preambule het volgende:

“Teneinde de door industriële activiteiten veroorzaakte verontreiniging te voorkomen, te verminderen en zo veel mogelijk uit te bannen, overeenkomstig het beginsel dat de vervuiler betaalt en het beginsel van preventie van verontreiniging, is het noodzakelijk een algemeen kader tot stand te brengen voor toezicht op de belangrijkste industriële activiteiten, waarbij voorrang wordt gegeven aan het nemen van maatregelen aan de bron [...]”. (onze onderstr.)

- 2.4 In dit kader is ook relevant dat uit de definitie van ‘best beschikbare technieken’, als opgenomen in Richtlijn 2010/75/EU, ook een onderscheid in verplichtingen volgt, te weten dat emissies en effecten op het milieu in zijn geheel moeten worden voorkomen of wanneer dat onmogelijk is, moeten worden beperkt:

“beste beschikbare technieken”: het meest doeltreffende en geavanceerde ontwikkelingsstadium van de activiteiten en exploitatiemethoden waarbij de praktische bruikbaarheid van speciale technieken om het uitgangspunt voor de emissiegrenswaarden en andere vergunningsvoorwaarden te vormen is aangetoond, met het doel emissies en effecten op het milieu in zijn geheel te voorkomen of, wanneer dat niet mogelijk is, te beperken” (onze onderstr.)

- 2.5 De vraag die voorligt is wat onder het woord ‘vermijden’ in de zin van de BBT-conclusie Tata moet worden verstaan. Hierna zal hierop worden ingegaan. Dat zal worden gedaan door na te gaan of de in het Engels, Frans en Duits gestelde tekst van de BBT-conclusie Tata eenzelfde onderscheid in verplichtingen kent en door na te gaan wat specifieke termen als gehanteerd in deze BBT-conclusies voor Tata betekenen. Vervolgens zal nader worden ingegaan op de (Nederlandse versie) van de BBT-conclusie Tata en zal worden nagegaan welk onderscheid in verplichtingen deze BBT-conclusie kent. Tot slot zullen een aantal andere BBT-conclusies worden geraadpleegd. Kennen die eenzelfde onderscheid in verplichtingen en bevestigen deze dat het woord ‘vermijden’, zoals gehanteerd in BBT-conclusies, betekent dat een gebeurtenis of handeling moet worden voorkomen en dat dat een resultaatsverplichting is?

3 Taalkundige uitleg woord ‘vermijden’

Nederlands

- 3.1 Zoals opgemerkt wordt in Voorschrift 46. van de BBT-conclusie Tata een onderscheid gemaakt tussen ‘verminderen’ en ‘vermijden’:

“De BBT voor cokesfabrieken is de emissies verminderen door een continue onverstoorde cokes productie te bereiken door middel van toepassing van de volgende technieken:

[..]

IX. volledige vercooking garanderen (uitstoot van groene cokes vermijden) door toepassing van passende technieken.”³

Van Dale definieert ‘vermijden’ als volgt:

- ‘ontwijken, schuwen, mijden; voorkomen; zich onthouden van’.⁴

Engels

- 3.2 Voorschrift 46. aanhef en onder IX van de BBT-conclusie Tata luidt in Engelse versie van de BAT-conclusie als volgt:

“46. BAT for coke plants is to reduce the emissions through achieving continuous undisrupted coke production by using the following techniques:

[..]

IX. ensuring complete coking (avoiding green coke pushes) by application of adequate techniques”.⁵

Het woord ‘avoid’ wordt op grond van het Engels-Nederlandse woordenboek als volgt als volgt gedefinieerd:

³ Artikel 46 Best Beschikbare Technieken conclusie; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32012D0135>

⁴ Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal, betekenis ‘vermijden’, <https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/vermijden#.Yw8bNHZBxaQ>

⁵ Artikel 46 bijlage Best Available Techniques conclusie; <file://sh.pels/root/AdvHome/FC40/Downloads/UITVOERINGSBESLUIT%20VAN%20DE%20COMMISSIE.pdf>

*“mijden, nietig maken, nietig verklaren, ontwijken, vermijden (beletten) (ww.) voorkomen”.*⁶

Duits

- 3.3 Voorschrift 46. aanhef en onder IX van de BBT-conclusie Tata luidt in Duitse versie van de BAT-conclusie als volgt:

“46. Die BVT für Kokereien besteht darin, die Emissionen durch Erreichen einer störungsfreien Koksproduktion mittels folgender Techniken zu reduzieren:

[..]

*IX. Sicherstellung einer vollständigen Verkokung (Vermeidung von Chargen mit „grünem“ Koks) durch die Anwendung geeigneter Techniken”.*⁷

Blijkens de Duits-Nederlandse versie van het Van Dale woordenboek wordt het woord ‘vermeidung’ als volgt gedefinieerd:

*‘voorkomen, vermijdbaar, te vermijden’.*⁸

Frans

- 3.4 Voorschrift 46. aanhef en onder IX van de BBT-conclusie Tata luidt in de Franse versie van de BAT-conclusie als volgt:

46. Les MTD pour les cokeries consistent à réduire les émissions par une exploitation régulière et sans interruption du four à coke au moyen des techniques suivantes:

[..]

⁶ Definitie ‘avoid’, ‘Juridisch-Economisch Lexicon’, https://www.lexicons.nl/lemma?searchterm=avoid&SESSIONJELUSER=0&SESSIONdictionary=jel_ennl

⁷ Artikel 46 bijlage Best Available Techniques conclusie, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012D0135&from=NL>

⁸ Van Dale 2006.

IX. application de techniques adéquates pour assurer une cokéfaction complète (éviter les défournements de coke «incuit»);⁹

Het woord 'éviter' wordt in Van Dale als volgt gedefinieerd:

'vermijden, ontwijken, ontlopen, voorkomen, onttrekken aan, uit de weg gaan, maar net op tijd uitwijken voor een voetganger, het ergste voorkomen, het vermijden om iets te doen, ervoor oppassen dat'.¹⁰

Gemeenschappelijke deler betekenis 'vermijden' op EU niveau?

- 3.5 Op basis van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat het woord 'vermijden' moet worden omschreven als 'voorkomen', hetgeen ook aangeeft dat sprake is van een verplichting tot iets, namelijk dat een gebeurtenis of handeling niet plaatsvindt. De enkele inspanning gericht op het trachten te voorkomen lijkt in die zin onvoldoende.

4 Gebruik woord 'vermijden' in BBT-conclusie industriële emissies ijzer- en staalproductie

- 4.1 Het woord 'vermijden' komt 13 keer voor in deze BBT-conclusie. Uit onderstaande passages kan worden afgeleid dat de Europese Wetgever heeft beoogd een onderscheid te maken naar type verplichtingen en dat daar waar het woord 'vermijden' wordt gebruikt, er geen ruimte is om te volstaan met slechts het verrichten van een inspanning om een bepaalde gebeurtenis of handeling niet te laten plaatsvinden, tenzij voorafgaand aan het woord 'vermijden' bijvoorbeeld de woorden 'zoveel mogelijk' worden gebruikt:

— gebruik van zeewater voor het besproeien van erts of smeltmiddelen vermijden, aangezien de elektrostatische stofvangers van de sinterfabriek hierdoor met natriumchloride vervuild raken. Extra chloor in de grondstoffen inbrengen kan ook tot grotere emissies leiden (bv. van polychloordibenzodioxinen/-furanen (PCDD/F)) en kan de filterstofrecirculatie hinderen;

⁹ Artikel 46 bijlage Best Available Techniques conclusie; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012D0135&from=NL>

¹⁰ Van Dale woordenboek 1998.

12. De BBT voor afvalwaterbeheer is afvalwater voorkomen, verzamelen en de verschillende afvalwaterstromen scheiden en daarbij het afvalwater zo veel mogelijk intern recyclen en elke eindstroom ervan adequaat behandelen. Dit omvat technieken waarbij gebruik wordt gemaakt van bv. olieafscidders, filtratie of bezinking. In deze context kunnen de volgende technieken gebruikt worden wanneer aan de vermelde voorwaarden wordt voldaan:

— gebruik van drinkwater voor productielijnen **vermijden**;

Water en afvalwater

53. De BBT is zo weinig mogelijk bluswater gebruiken en het gebruikte bluswater zo veel mogelijk hergebruiken.

54. De BBT is het hergebruik van proceswater met een significant gehalte organische stoffen (bijvoorbeeld ruw cokesovenafvalwater, afvalwater met een hoog koolwaterstofgehalte enz.) als bluswater **vermijden**.

55. De BBT is het afvalwater van het vercooken en van het reinigen van cokesovengas (COG), voordat het naar een afvalwaterzuiveringsinstallatie wordt afgevoerd, **behandelen met** een of meer van de volgende technieken:

24. De BBT voor primaire emissies van sinterbanden is emissies van polychloordibenzodioxinen/-furanen (PCDD/F) en polychloorbifenylen (PCB) voorkomen en/of verminderen door gebruik te maken van een of meer van de volgende technieken:

1. het zo veel mogelijk **vermijden** van grondstoffen die polychloordibenzodioxinen/-furanen (PCDD/F) en polychloorbifenylen (PCB) of uitgangsstoffen daarvan bevatten (zie BBT 7);

Luchtemissies

87. De BBT voor de processen van vlamboogovens (elektro-ovens) is emissies van kwik voorkomen door grondstoffen en hulpstoffen die kwik bevatten zo veel mogelijk te **vermijden** (zie BBT 6 en 7).

89. De BBT voor primaire en secundaire ontstofting in vlamboogovens (inclusief schroot voorverwarmen, laden, smelten, tappen, panoven en secundaire metallurgie) is emissies van polychloordibenzodioxinen/-furanen (PCDD/F) en polychloorbifenylen (PCB) voorkomen en verminderen door grondstoffen die PCDD/F en PCB of hun uitgangsstoffen bevatten, zo veel mogelijk te **vermijden** (zie BBT 6 en 7) en door een of meer van de volgende technieken toe te passen in combinatie met een geschikt stofafvangsysteem:

5 Gebruik woord ‘vermijden’ in enkele andere BBT-conclusies

- 5.1 Nagegaan is of er andere BBT-conclusies zijn die ook het woord ‘vermijden’ gebruiken en of hieruit kan worden afgeleid wat voor verplichting het hier betreft; een resultaats- of een inspanningsverplichting.

BBT-conclusie intensieve pluimvee- of varkenshouderij

- 5.2 In de BBT-conclusie voor 'intensieve pluimvee- of varkenshouderij' komt het woord 'vermijden' tien keer voor.¹¹ Uit deze BBT-conclusie volgt dat 'vermijden' wordt uitgelegd als dat een activiteit of handeling die moet worden voorkomen, tenzij de woorden 'zo veel mogelijk' of 'indien mogelijk' voor het woord 'vermijden' zijn geplaatst. Het 'voorkomen' van een activiteit duidt op een resultaatsverplichting. In het geval wordt gesproken over 'indien mogelijk vermijden' lijkt te worden bedoeld op een inspanningsverplichting. Ter illustratie, zie onder meer de volgende onderdelen uit deze BBT-conclusie:

b	Een stalsysteem gebruiken dat één of een combinatie van de volgende beginselen hanteert: — de dieren en oppervlakken droog en schoon houden (bv. vermijden dat voeder wordt gemorst, het vermijden van mest in ligruimtes met gedeeltelijke roostervloer);	12
---	---	----

- iii. **indien mogelijk** lawaaierige activiteiten 's nachts en tijdens het weekend **vermijden**;
- iv. maatregelen treffen voor lawaai-beheersing tijdens onderhoudswerkzaamheden;
- v. transportbanden en transportschroeven zo veel mogelijk volledig gevuld gebruiken;
- vi. de te schrapen buitenoppervlakken zo klein mogelijk houden om **zo veel** mogelijk lawaai van trekkers met schuiven te **vermijden**.

13

BBT-conclusie voor afvalverbranding

- 5.3 In de BBT-conclusie voor 'afvalverbranding' komt het woord 'vermijden' vier keer voor.¹⁴ In deze BBT-conclusie komt ook naar voren dat 'vermijden' moet worden begrepen als een activiteit of handeling die moet worden voorkomen. Dit duidt ook op een resultaatsverplichting. Daarnaast komt in deze BBT-conclusie naar

¹¹ BBT-conclusie intensieve pluimvee- of varkenshouderij; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32017D0302>

¹² BBT-conclusie intensieve pluimvee- of varkenshouderij, onderdeel 1.9.; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32017D0302>

¹³ BBT-conclusie intensieve pluimvee- of varkenshouderij, onderdeel 1.7.; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32017D0302>

¹⁴ BBT-conclusie voor afvalverbranding; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32018D1147>

voren dat het woord ‘vermijden’ soms in combinatie met ‘ten einde’ wordt gebruikt. Ter illustratie, zie bijvoorbeeld de volgende bepalingen:

Is mogelijk niet toepasbaar op de behandeling van afval met gehalogeneerde oplosmiddelen **teneinde te vermijden** dat PCB's en/of PCDD/PCDF's worden geproduceerd en uitgestoten.

15

Dit omvat technieken zoals:

—rekening houden met weersomstandigheden en -voorspellingen bij het uitvoeren van grote procesactiviteiten in de openlucht, bijvoorbeeld **vermijden** dat rillen/tafels of hopen worden opgezet of gekeerd, gezeefd of versnipperd bij meteorologische omstandigheden die ongunstig zijn voor wat betreft emissieverspreiding (bv. de windsnelheid is te laag of te hoog, of de wind waait in de richting van gevoelige receptoren);

16

Beschrijving

De shreddervoeding wordt geëgaliseerd door te **vermijden** dat de afvaltoevoer verstoord of overbelast raakt, wat zou leiden tot ongewenste stilleggingen en opstarts van de shredder.

17

BBT-conclusie voor grote stookinstallaties

- 5.4 In de BBT-conclusie voor ‘grote stookinstallaties’ komt het woord ‘vermijden’ drie keer voor.¹⁸ In deze BBT-conclusie komt het woord ‘vermijden’ zowel zelfstandig voor als in de vorm ‘wordt vermeden’, en/of in combinatie met ‘indien mogelijk’.

¹⁵ BBT-conclusie voor afvalverbranding, onderdeel 4.4.2.; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32018D1147>

¹⁶ BBT-conclusie voor afvalverbranding, onderdeel 4.4.2.; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32018D1147>

¹⁷ BBT-conclusie voor afvalverbranding, onderdeel 2.2.3.; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32018D1147>

¹⁸ BBT-conclusie voor grote stookinstallaties; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D1442&from=NL>

Dit duidt op zowel een resultaatsverplichting als een inspanningsverplichting. Ter illustratie, zie de volgende bepalingen:

xii) een afvalbeheersplan, om te waarborgen dat afval wordt vermeden, behandeld met het oog op hergebruik, gerecycled of anderszins nuttig wordt toegepast, met inbegrip van het gebruik van de in BBT 16 beschreven technieken;

19

Het zo ontwerpen van de schoorsteen dat waterdamp uit het verzadigde rookgas kan condenseren, zodat het gebruik van een rookgasherverwarmer na de natte rookgasontzwaving wordt vermeden

20

's nachts lawaaierige activiteiten
vermijden, indien mogelijk;

21

Tussenconclusie

- 5.5 Ook uit deze conclusie volgt dat de Europese wetgever door het gebruik van woorden als 'vermijden', 'zoveel mogelijk vermijden', 'zo weinig mogelijk', etc. bewust een onderscheid heeft gemaakt tussen de verschillende verplichtingen die voortvloeien uit de RIE in combinatie met de BBT-conclusies. Bovenstaand overzicht bevestigt dat met 'vermijden' is bedoeld 'voorkomen' en er geen ruimte is om alsnog bepaalde emissies te laten plaatsvinden.

6 Conclusie

Gezien het voorgaande is ook onze opinie dat Tata in de vergunningsaanvraag een resultaatsverplichting heeft opgenomen.

Tot zover.

¹⁹ BBT-conclusie voor grote stookinstallaties, artikel 1.1 onder xii.; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D1442&from=NL>

²⁰ BBT-conclusie voor grote stookinstallaties, onderdeel 8.2.; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D1442&from=NL>

²¹ BBT-conclusie voor grote stookinstallaties, onderdeel 1.7.; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D1442&from=NL>