

PostNL  
Port Betaald  
Port Payé  
Pays-Bas

16 JUNI 2023

**Stibbe**

Amsterdam Brussel Luxembourg Dubai London

**AANGETEKEND**

Aan het College van Gedeputeerde Staten van Gelderland  
t.a.v. Omgevingsdienst Regio Arnhem.

dhr [REDACTED]

Postbus 3066

6802 DB ARNHEM

(Beethovenplein 10, 1077 WM Amsterdam)

Stibbe B.V.  
Beethovenplein 10  
1077WM AMSTERDAM  
THE NETHERLANDS



**R Aangetekend**

**D-A-1**

Frankering betaald



**3SDQCT6514950**

[REDACTED]  
Postbus 3066  
6802DB ARNHEM

Recommandé

**NL**



**3SDQCT6514950**

P2202

Aangetekend  
Aan het College van Gedeputeerde Staten van  
Gelderland  
t.a.v. Omgevingsdienst Regio Arnhem,  
[REDACTED]  
Postbus 3066  
6802 DB Arnhem

Tevens per e-mail: [REDACTED]@odra.nl

[REDACTED]  
Advocaat

Advocaten en notarissen  
Beethovenplein 10  
Postbus 75640  
1070 AP Amsterdam  
Nederland  
T +31 20 546 01 39  
M [REDACTED]  
F +31 20 546 07 10  
[REDACTED]@stibbe.com  
www.stibbe.com

Onze ref.  
AC/JvdL/SvV-1042621.29260462  
Uw ref.  
ODRA23CU3218  
Datum  
15 juni 2023

**Reactie op uw brief d.d. 17 mei 2023 inzake het besluit tot ambtshalve wijziging betreffende stookinstallaties K62 en K81, tevens inhoudende afschrift van schriftelijke reactie inzake procedurenummer ARN 22/1412 WABOM**

Geacht college,

Bij brief van 17 mei 2023 heeft u Smurfit Kappa Parenco B.V. ("SKP") een waarschuwingsbrief gestuurd met betrekking tot uw besluit tot ambtshalve wijziging van 1 februari 2022. Dit besluit ziet op de omgevingsvergunningen voor de stookinstallaties K62 en K81. In uw brief geeft u aan te betwijfelen of SKP voldoende inspanningen levert om voor 3 december 2023 te kunnen voldoen aan de aangescherpte norm voor stikstofoxiden (NOx) die in de ambtshalve wijziging voor de K62 is opgenomen.

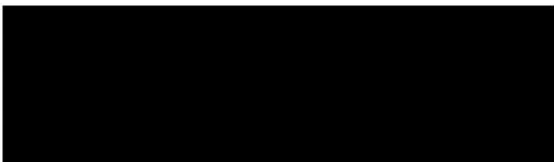
Tegen voornoemd besluit tot ambtshalve wijziging is een beroepsprocedure aanhangig bij de rechtbank Gelderland (procedurenummer ARN 22/1412 WABOM). Op 14 juni 2023 heeft SKP in deze procedure een schriftelijke reactie gegeven op het door u ingediende verweerschrift. In reactie op uw brief van 17 mei 2023 verwijs ik naar deze schriftelijke reactie, die als **bijlage 1** bij deze brief is gevoegd.

In de schriftelijke reactie op het verweerschrift heeft SKP ten aanzien van de K62 onder andere onderbouwd dat de door u voorgestelde norm voor NOx niet haalbaar is met de huidige, vergunde SNCR-techniek. Ter zitting van de voorzieningenrechter in de voorlopige voorzieningenprocedure over het besluit tot ambtshalve wijziging heeft u aangegeven dat een nadere beoordeling van de aangescherpte NOx-norm voor de K62 zou plaatsvinden wanneer deze niet haalbaar zou blijken. Hierover treedt SKP, desgewenst, graag met u in gesprek.

# Stibbe

Mocht u naar aanleiding van het voorgaande nog vragen en/of opmerkingen hebben, dan kunt u uiteraard contact met mij opnemen.

Hoogachtend,



**Bijlagen: 1**

1. Schriftelijke reactie inzake het verweerschrift van het college met betrekking tot het beroep van SKP en het beroep van Vijf Dorpen en de Bomenbond, gericht tegen het besluit tot ambtshalve wijziging betreffende stookinstallaties K62 en K81, d.d. 14 juni 2023 (inclusief bijlagen)

Aangetekend  
Aan de rechtbank Gelderland,  
zittingsplaats Arnhem  
Afdeling bestuursrecht (bodempzaken)  
Postbus 9030  
6800 EM Arnhem

Tevens per e-mail:  
[redacted]@rechtspraak.nl

[redacted]  
Advocaat

Advocaten en notarissen  
Beethovenplein 10  
Postbus 75640  
1070 AP Amsterdam  
Nederland  
T +31 20 546 01 39  
M [redacted]  
F +31 20 546 07 10  
[redacted]@stibbe.com  
www.stibbe.com

Onze ref.  
AC/JvdL/SvV-1042621.29255485  
Uw ref.  
ARN 22/1412 WABOM en 22/1381 WABOA  
Datum  
14 juni 2023

## SCHRIFTELIJKE REACTIE

**inzake het verweerschrift van het college met betrekking tot het beroep van SKP en het beroep van Vijf Dorpen en de Bomenbond, gericht tegen het besluit tot ambtshalve wijziging betreffende stookinstallaties K62 en K81**

Edelachtbaar college,

Op 16 maart 2022 heb ik als advocaat en gemachtigde beroep ingesteld namens Smurfit Kappa Parenco B.V. (hierna te noemen: "SKP") tegen het besluit van het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland (hierna te noemen: "verweerder") van 1 februari 2022. Het beroep is bij uw rechtbank geregistreerd onder procedurenummer 22/1412 WABOM.

Bij brief van 30 mei 2022 heeft uw rechtbank het verweerschrift van verweerder, gericht tegen het beroepschrift van SKP, toegezonden. Hierbij treft u de reactie van SKP op dit verweerschrift aan.

Tevens hebben de Vereniging Vijf Dorpen in 't Groen en de Bomenbond (hierna gezamenlijk te noemen: "Vijf Dorpen e.a.") beroep ingesteld tegen ditzelfde besluit. Dit beroep is bij uw rechtbank geregistreerd onder procedurenummer ARN 22/1381 WABOA. Het beroepschrift van Vijf Dorpen e.a. heeft u bij brief van 27 februari 2023 aan SKP toegezonden. In deze reactie treft u ook de reactie van SKP op dit beroepschrift aan.

### 1. ACHTERGROND EN PROCESVERLOOP

- (1) Het bestreden besluit van verweerder strekt tot ambtshalve wijziging en (gedeeltelijke) intrekking van twee omgevingsvergunningen<sup>1</sup> en het stellen van maatwerkvoorschriften ten

<sup>1</sup> Het gaat hierbij om de revisievergunning van SKP d.d. 15 september 2009 en de omgevingsvergunning d.d. 13 december 2013.

# Stibbe

aanzien van stookinstallaties K62 en K81. Daarmee wordt een forse aanscherping van de emissiegrenswaarden voor de stookinstallaties K62 (een middelgrote afvalmeeverbrandingsinstallatie die wordt gestookt op 5% niet gevaarlijk afval en 95% schone biomassa) en K81 (een middelgrote stookinstallatie gestookt op aardgas) beoogd.

- (2) SKP kan zich met dit besluit niet verenigen. In haar beroepschrift heeft zij al uiteengezet dat er geen grondslag bestaat voor actualisatie van haar vergunningen, gelet op de eisen die in artikel 2.31 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ("Wabo") worden gesteld. Het bestreden besluit is bovendien onvoldoende gemotiveerd, onzorgvuldig voorbereid, onevenredig en onuitvoerbaar voor SKP.
- (3) Op 16 maart 2022 heeft SKP, gelijktijdig met het beroepschrift, tevens een verzoek om voorlopige voorziening ingediend bij uw rechtbank (procedurenummer ARN 22/1411 WABOM). Ook in die procedure heeft SKP toegelicht dat de aangescherpte emissiegrenswaarden door verweerder onvoldoende zijn gemotiveerd en dat deze bovendien onhaalbaar zijn voor SKP. Het verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening namens SKP is bijgevoegd als **bijlage 1**.
- (4) De voorzieningenrechter heeft het verzoek met betrekking tot de K81 (deels) toegewezen en de NOx-norm voorlopig vastgesteld op 61 mg/Nm<sup>3</sup>. Het verzoek met betrekking tot de K62 heeft de voorzieningenrechter afgewezen. Volgens de voorzieningenrechter zou het spoedeisend belang van SKP bij een voorlopige voorziening onvoldoende onderbouwd zijn, omdat het bestreden besluit bepaalt dat de emissiegrenswaarde voor de K62 pas per 3 december 2023 wordt aangescherpt. De uitspraak van de voorzieningenrechter treft u aan als **bijlage 2**.
- (5) SKP blijft van mening dat de in het bestreden besluit opgenomen emissiegrenswaarden voor de K62 en de K81 niet aan haar kunnen worden opgelegd. Zoals zij ook reeds uiteen heeft gezet in haar beroepschrift en verzoek om een voorlopige voorziening, is het aan verweerder om deugdelijk te motiveren dat de aangescherpte emissiegrenswaarden haalbaar zouden zijn. Tot op heden ontbreekt een dergelijke deugdelijke onderbouwing.
- (6) Bij gebreke daaraan heeft SKP in april 2022 zelf een deskundige – Valmet, de originele ontwerper, leverancier en bouwer van de K62 – gevraagd om een oordeel over de haalbaarheid van een emissiegrenswaarde van 103 mg/Nm<sup>3</sup>. De reactie van Valmet treft u aan als **bijlage 3**. Kort gezegd oordeelt Valmet in het haalbaarheidsonderzoek dat aangescherpte norm van 103 mg/Nm<sup>3</sup> niet haalbaar is met de huidige, vergunde SNCR-techniek. Er zullen daarnaast forse investeringen nodig zijn om te voldoen aan een emissiegrenswaarde van 145 mg/Nm<sup>3</sup> (die onder het toekomstige Besluit activiteiten leefomgeving ("Bal") wettelijk voorgeschreven zal zijn).
- (7) In het hiernavolgende zal SKP in reactie op het verweerschrift dan ook uiteenzetten dat de emissiegrenswaarde voor NOx die verweerder in het bestreden besluit oplegt voor de K62, technisch en praktisch niet haalbaar is met de huidige SNCR-techniek. Dat betekent dat de grondslag van de aanvraag verlaten zou moeten worden om aan het bestreden besluit te kunnen voldoen (paragraaf 2.1.2). Daaraan voorafgaand licht zij toe dat verweerder ten

onrechte meent een eigen BBT-afweging te kunnen maken (paragraaf 2.1.1). Voor de K62 blijft SKP bovendien bij haar standpunt dat de aangescherpte NH<sub>3</sub>-norm niet door verweerder is gemotiveerd (paragraaf 2.1.3). Ten slotte is naar het oordeel van SKP de NO<sub>x</sub>-norm voor de K81 technisch en praktisch onuitvoerbaar en moet worden aangesloten bij de NO<sub>x</sub>-norm uit het Activiteitenbesluit milieubeheer ("**Activiteitenbesluit**") en het (toekomstige) Bal (paragraaf 2.2).

- (8) In paragraaf 3 zal SKP kort ingaan op de beroepsgronden van Vijf Dorpen e.a.
- (9) SKP wijst u er bovendien op dat op dit moment – gelijklopend aan deze beroepsprocedure en twee andere beroepsprocedures inzake ambtshalve wijzigingsbesluiten van het college<sup>2</sup> – een aanvraag om een revisievergunning wordt voorbereid. Deze aanvraag bevindt zich reeds in een vergevorderd stadium. Gelet op dit traject, waarin SKP overigens nauw samenwerkt met het college, is het bestreden besluit onbegrijpelijk, onzorgvuldig en onevenredig belastend voor SKP, met name omdat voor zowel de K62 als de K81 emissiegrenswaarden aangevraagd worden die in overeenstemming zijn met de geldende BBT-conclusies en die wel haalbaar zijn voor SKP.

## 2. REACTIE OP VERWEERSCHRIFT

- (10) SKP verzoekt u voor de volledigheid om hetgeen zij reeds naar voren heeft gebracht in eerdere processtukken als hier herhaald en ingelast te beschouwen.<sup>3</sup>

### 2.1. Reactie op verweerschrift met betrekking tot stookinstallatie K62

- (11) Verweerder heeft een NO<sub>x</sub>-emissiegrenswaarde van 103 mg/Nm<sup>3</sup> opgelegd, geldend vanaf 3 december 2023. Zij voert hierbij als juridische grondslag artikel 2.30, tweede lid, onder b jo. artikel 2.31, eerste lid, onder b van de Wabo aan. Verweerder zoekt voor deze aangescherpte NO<sub>x</sub>-emissiegrenswaarde voor het afvaldeel aansluiting bij het Bal, dat onder de Omgevingswet op 1 januari 2024 in werking zal treden, waarbij implementatie van de BREF Afvalverbranding heeft plaatsgevonden. Voor het brandstofdeel heeft verweerder echter geen aansluiting gezocht bij het Bal, maar een eigen BBT-afweging gemaakt, gebaseerd op tabel 2.15 uit de BREF Papier en Pulp uit 2014.
- (12) Uit deze tabel valt volgens verweerder af te leiden dat een NO<sub>x</sub>-emissiegrenswaarde van 100 mg/Nm<sup>3</sup> bij een zuurstofgehalte in afgas van 6% haalbaar zou zijn bij de verbranding van biomassa als de SNCR-techniek wordt toegepast. Volgens verweerder volgt uit de tabel en begeleidende tekst dat "*hedendaagse installaties bij verbranding van biomassa in beginsel kunnen voldoen aan een grenswaarde van 100 mg/Nm<sup>3</sup> NO<sub>x</sub> bij een zuurstofgehalte van 6%*", en dat "*de door SKP toegepaste techniek blijkt de tekst van de BREF ook kan voldoen*".

<sup>2</sup> Op 1 februari 2022 heeft het college drie ambtshalve wijzigingsbesluiten genomen met betrekking tot de stookinstallaties (deze procedure), overige aspecten van de omgevingsvergunningen (procedure ARN 22 / 1406) en gedeeltelijke intrekking van de GT11 (procedurenummer ARN 22 / 1416).

<sup>3</sup> Beroepsschrift d.d. 16 maart 2022 en zienswijze d.d. 7 oktober 2021.



*aan deze grenswaarde". Volgens verweerder is op basis hiervan "voldoende aannemelijk geworden dat de emissiegrenswaarden technisch haalbaar zijn" voor SKP. Verweerder acht het daarom in het belang van de bescherming van het milieu mogelijk om een eigen BBT-afweging te maken voor het brandstofdeel van de mengregel. Hierbij merkt verweerder ook op dat "de opgelegde emissiegrenswaarden zijn gebaseerd op toepassing van de SNCR-techniek, zodat in die zin geen andere techniek wordt voorgeschreven dan SKP thans al hanteert." Oftewel: verweerder is van mening dat zij op basis van een eigen BBT-afweging de emissiegrenswaarde uit de vergunning mag aanscherpen, en dat die emissiegrenswaarde ook haalbaar is voor SKP met toepassing van de huidige SNCR-techniek en dus zonder de grondslag van de aanvraag te verlaten.*

- (13) In het hiernavolgende zal SKP toelichten dat (i) verweerder in dit geval geen eigen BBT-afweging mocht maken (par. 2.1.1) en (ii) dat de aangepaste emissiegrenswaarde niet haalbaar is met toepassing van de huidige SNCR-techniek.

2.1.1. Verweerder mocht geen eigen BBT-afweging maken

- (14) SKP wijst erop dat verweerder geen eigen BBT-afweging mocht maken op basis van tabel 2.15 uit de BREF Papier en Pulp. Zij had in plaats daarvan voor het brandstofdeel aansluiting moeten zoeken bij artikel 4.1374a van het Bal.<sup>4</sup>
- (15) De emissiegrenswaarden in het Bal zijn – zoals verweerder zelf ook aangeeft voor het afvaldeel – gebaseerd op een BBT-afweging van de wetgever. In dat geval is er geen ruimte meer mogelijk voor het maken van een eigen, strengere, afweging. De wetgever heeft afwijkingen van wettelijke normen volgens de Nota van Toelichting bij het Activiteitenbesluit enkel voorbehouden voor uitzonderingen, zoals technisch afwijkende installaties.<sup>5</sup> Dat is bij SKP niet aan de orde. Verweerder heeft evenmin gemotiveerd dat daarvan sprake is.

2.1.2. De aangescherpte norm is technisch en praktisch onuitvoerbaar met SNCR

- (16) Verweerder kon bovendien, zoals reeds eerder benadrukt, niet aansluiten bij tabel 2.15 uit de BREF Papier en Pulp bij haar besluit om strengere emissiegrenswaarden op te leggen dan de al wettelijk gestelde NO<sub>x</sub>-norm. Mede gelet op het bepaalde in artikel 5.4 van het Besluit omgevingsrecht ("Bor") kan er geen rekening te worden gehouden met deze tabel die niet uit een BBT-conclusie volgt bij de bepaling van BBT.
- (17) Het is aan verweerder om te motiveren welke nieuwe technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu haalbaar zijn voor SKP om de door verweerder gestelde norm te

<sup>4</sup> Artikel 4.1374a Bal schrijft de emissiegrenswaarden voor stookinstallaties, anders dan gasturbines of zuigermotoren, die worden gestookt op riep-biomassa en die voor de inwerkingtreding van het Bal in bedrijf waren, voor. Op basis van dit artikel bedraagt de NO<sub>x</sub>-emissiegrenswaarde voor het brandstofdeel van de K62 145 mg/Nm<sup>3</sup>.

<sup>5</sup> Zie ook Rb. Den Haag 30 maart 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:3040.

behalen.<sup>6</sup> Door louter te verwijzen naar tabel 2.15 uit de BREF, heeft verweerder niet aan deze motiveringsplicht voldaan en ontbreekt ook enig (zorgvuldig) onderzoek.

- (18) Dit wringt des te meer nu uit het deskundigenrapport van Valmet volgt dat een emissiegrenswaarde van 103 mg/Nm<sup>3</sup>, ook met toepassing van de mengregel, technisch niet haalbaar is met de SNCR-techniek die is vergund en die thans wordt toegepast bij de K62.
- (19) Valmet concludeert dat een emissieniveau met 145 mg/Nm<sup>3</sup> – de emissiegrenswaarde die met toepassing van de mengregel zal gaan gelden voor SKP<sup>7</sup> – met toepassing van SNCR-techniek als bovengrens haalbaar is, maar alleen door middel van een aanzienlijke kapitaalinvestering ten aanzien van de bestaande installatie. De K62 moet, om aan het maximale emissieniveau van het Bal te voldoen, op diverse onderdelen verbouwd worden (onder meer door de installatie van een nieuw rookgasrecirculatiesysteem, wijziging van het brandstoftoevoersysteem en van het regel- en automatiseringssysteem).
- (20) Valmet concludeert bovendien dat een emissieniveau met 103 mg/Nm<sup>3</sup> als bovengrens niet kan worden bereikt door investeringen in het kader van de huidige SNCR-technologie. Om met de K62 een emissieniveau van onder de 103 mg/Nm<sup>3</sup> te bereiken, zou een ombouw van veel grotere schaal, met toepassing van *SCR-techniek*, nodig zijn. Dat betekent het installeren van een nieuwe techniek en een ingrijpende wijziging van de bestaande installatie.
- (21) SNCR (Selectieve Niet-Katalytische Reductie) en SCR (Selectieve Katalytische Reductie) zijn technieken om NO<sub>x</sub> te verminderen. Daarbij worden stikstofoxiden met een reductiemiddel omgezet tot atmosferische stikstof (N<sub>2</sub>) en water. Bij SCR wordt het afgas daarbij over een katalysator geleid. Bij SNCR gebeurt dat zonder het gebruik van een katalysator.
- (22) Verweerder heeft in het verweerschrift toegelicht, en als belangrijkste motivering bij haar besluit opgenomen, dat zij van mening is dat SKP de gestelde norm van 103 mg/Nm<sup>3</sup> **met SNCR-techniek kan halen**. Verweerder voert in haar verweerschrift hierover namelijk aan *“dat mogelijke investeringskosten gemoeid zullen zijn met het voldoen aan de nieuwe norm”*, maar dat dat *“volgens verweerder op zichzelf niet betekent dat de emissiegrenswaarden onrechtmatig zijn”*. De door verweerder voorgestelde norm kan echter – hoe groot de investeringen van SKP ook zullen zijn – enkel gehaald worden indien SKP de installatie zou wijzigen naar een SCR-techniek. Feitelijk wordt er met de norm van 103 mg/Nm<sup>3</sup> dan wel degelijk een andere techniek opgelegd (SCR) dan de techniek die SKP thans al hanteert en

---

<sup>6</sup> Zie randnummer 18 van het beroepschrift: dat volgt uit artikel 2.30, eerste lid, jo. artikel 2.31, eerste lid onder a van de Wabo.

<sup>7</sup> Voor het afvaldeel geldt een emissiegrenswaarde van 100 mg/Nm<sup>3</sup> bij een zuurstofgehalte in afgas van 11% (artikel 4.73 Bal). Voor het brandstofdeel geldt een emissiegrenswaarde van 145 mg/Nm<sup>3</sup> bij een zuurstofgehalte in afgas van 6% (artikel 4.1374a Bal). Gelet op het feit dat het afvaldeel slechts 5% bevat en het biomassadeel 95%, levert de mengregel een emissiegrenswaarde op van 145 mg/Nm<sup>3</sup> bij een zuurstofgehalte in afgas van 6%. Deze emissiegrenswaarde is per 1 januari 2025 van toepassing op SKP.



die vergund is (SNCR-techniek). Met het feitelijk voorschrijven van een andere techniek wordt de grondslag van de aanvraag verlaten.<sup>8</sup> Zoals door SKP reeds benadrukt in haar beroepschrift, volgt uit het stelsel van de Wabo bovendien dat voorschriften alleen kunnen worden voorgeschreven als deze uitvoerbaar zijn en dat het – in combinatie met het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel – aan verweerder is om aan te tonen dat daarvan sprake is.<sup>9</sup>

- (23) SKP heeft gelet op het voorgaande voldoende aangetoond en aannemelijk gemaakt dat de norm van 103 mg/Nm<sup>3</sup> technisch niet haalbaar is zonder de grondslag van de aanvraag te verlaten. SKP meent dan ook dat het bestreden besluit voor vernietiging in aanmerking komt en dat verweerder voor de NOx-emissiegrenswaarde aan moet sluiten bij het Bal. Die norm – van 145 mg/Nm<sup>3</sup> – is voor de installatie K62 van SKP wel haalbaar, realistisch en uitvoerbaar.

### 2.1.3. Aangescherpte emissiegrenswaarde NH3 is niet gemotiveerd

- (24) SKP heeft er in haar beroepschrift al op gewezen dat een bevoegdheid tot het aanscherpen van de NH3-emissiegrenswaarde voor de K62 ontbreekt. Verweerder heeft (ook) in haar verweerschrift niet gemotiveerd waarom er belangrijke veranderingen in de BBT zouden hebben plaatsgevonden die een aanscherping van de NH3-emissiegrenswaarde mogelijk maken. Zoals reeds voor het voetlicht gebracht in het beroepschrift, ontbreekt de bevoegdheid tot het stellen van een andere emissiegrenswaarde, indien er geen reden is voor actualisering van de vergunningvoorschriften in de zin van artikel 2.31, eerste lid onder b, van de Wabo jo. artikel 5.10, derde lid, van het Bor.<sup>10</sup>
- (25) Verweerder heeft bovendien onvoldoende gemotiveerd dat een emissiegrenswaarde van 5 mg/Nm<sup>3</sup> haalbaar zou zijn voor SKP. Verweerder leidt uit de tekst uit de BREF Papier en Pulp af dat “in goed beheerde installaties een emissie van NH3 tussen de 1-10 mg/Nm<sup>3</sup> haalbaar is”. Het valt niet in te zien op welke manier verweerder daaruit afleidt dat een emissiegrenswaarde van 5 mg/Nm<sup>3</sup> aanvaardbaar is. Het bestreden besluit is dus ook in zoverre onvoldoende gemotiveerd en onvoldoende zorgvuldig voorbereid.
- (26) Gelet hierop komt het bestreden besluit op dit onderdeel ook voor vernietiging in aanmerking.

### 2.2. Reactie op verweerschrift met betrekking tot stookinstallatie K81

- (27) Verweerder heeft voor de K81 maatwerkvoorschriften gesteld, die bestaan uit een NOx-emissiegrenswaarde van 52 mg/Nm<sup>3</sup> bij een zuurstofgehalte in afgas van 3% en een CO-

---

<sup>8</sup> Zie randnummer 18 van het beroepschrift. Dit volgt uit Kamerstukken II 2011/2012, 33135, nr. 7, p. 28.

<sup>9</sup> Zie randnummer 18 en 19 van het beroepschrift.

<sup>10</sup> Zie randnummer 23 van het beroepschrift en tevens randnummer 9 van de zienswijze.

emissiegrenswaarde van 100 mg/Nm<sup>3</sup> bij een zuurstofgehalte in afgas van 3%.<sup>11</sup> Dit terwijl uit het Activiteitenbesluit de rechtstreeks werkende norm van 70 mg/Nm<sup>3</sup> geldt. Verweerder neemt in haar bestreden besluit deze norm op *“omdat SKP kan voldoen aan een strengere norm dan 70 mg/m<sup>3</sup>. Gelet op verrichte emissiemetingen in de afgelopen jaren (2018 t/m 2020) kan SKP namelijk aan de norm van 52 mg/m<sup>3</sup> voldoen en dat deze aangescherpte norm zonder grote investeringen van SKP kan worden gehaald.”*<sup>12</sup> Verweerder noemt daarbij de meting uit maart 2020 die SKP heeft aangevoerd in haar verweerschrift ‘een uitschieter’.<sup>13</sup>

- (28) De voorzieningenrechter heeft de norm bij wijze van voorlopige voorziening bepaald op 61 mg/Nm<sup>3</sup>. Deze voorziening geldt tot zes weken nadat de rechtbank uitspraak heeft gedaan in deze beroepsprocedure.
- (29) SKP benadrukt dat verweerder ten onrechte de meting uit maart 2020 ongemotiveerd afdoet als ‘een uitschieter’. Het betrof een gecertificeerde meting onder representatieve bedrijfsomstandigheden die niet zonder enige motivering aan de kant kan worden geschoven. SKP verwijst voorts naar eerdere processtukken, waarin reeds uiteen is gezet dat het besluit ondeugdelijk is gemotiveerd en strijdig is met het evenredigheidsbeginsel.<sup>14</sup> Er ontbreekt een gemotiveerde, nadere belangenafweging en een beoordeling van de vraag of er wel een grondslag is om een dergelijk strengere eis te stellen aan een bestaande stookinstallatie die ontworpen is om te voldoen aan de BBT-eis van 70 mg/Nm<sup>3</sup>. SKP blijft dan ook bij haar eerder aangehaalde standpunt dat de emissiegrenswaarde van 70 mg/Nm<sup>3</sup>, zoals opgenomen in het Activiteitenbesluit, geldt voor de K81 (zijnde een middelgrote stookinstallatie met standaard brandstof). Deze emissiegrenswaarde zal tevens gaan gelden onder het toekomstige Bal (artikel 4.1303 Bal).

### 3. REACTIE OP BEROEP VIJF DORPEN E.A.

- (30) Op 11 maart 2022 hebben Vijf Dorpen e.a. beroep ingesteld tegen het bestreden besluit. Dit beroepschrift is op 27 februari 2023 aan SKP toegezonden.
- (31) Vijf Dorpen e.a. hebben, kort gezegd, als beroepsgronden aangevoerd (i) dat verweerder in het bestreden besluit ijkpunten had moeten opnemen om de voortgang van de implementatie van de aangescherpte emissiegrenswaarden te kunnen monitoren, en (ii) dat verweerder onvoldoende tot uitdrukking heeft gebracht op welke manier de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu in het bestreden besluit is meegenomen.
- (32) De beroepsgronden van Vijf Dorpen e.a. kunnen niet tot een gegrond beroep leiden. SKP merkt op dat er geen enkele noodzaak bestaat om in het bestreden besluit ijkpunten te stellen om de implementatie van de aangescherpte emissiegrenswaarden te controleren voor zover

<sup>11</sup> Met toepassing van artikel 3.7, achtste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

<sup>12</sup> Zie p. 17 en 18 van het bestreden besluit.

<sup>13</sup> Zie p. 11 van het verweerschrift.

<sup>14</sup> Zie randnummers 25 tot en met 30 van het beroepschrift.

# Stibbe

deze waarden kunnen worden gesteld; SKP rapporteert al aan verweerder over de emissies van de K62 en K81. Daarnaast is van een relevante "ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu" zoals bedoeld in artikel 2.31, eerste lid, onder b van de Wabo geen sprake, zodat verweerder een dergelijke ontwikkeling ook niet bij het bestreden besluit had kunnen betrekken.

## 4. CONCLUSIE EN VERZOEKEN

Gelet op het vorenstaande verzoek ik u namens SKP om:

- het beroep van SKP gegrond te verklaren;
- het beroep van Vijf Dorpen e.a. ongegrond te verklaren;
- het bestreden besluit te vernietigen;
- verweerder te veroordelen in de kosten die zijn gemaakt in verband met de behandeling van dit beroep en te gelasten het griffierecht te vergoeden.

Voor het plannen van een mondelinge behandeling, verzoek ik u vriendelijk om beide beroepsprocedures te voegen en contact met mij op te nemen, zodat ik de verhinderdata van SKP aan u kan doorgeven.

Hoogachtend,



### Bijlagen: 3

- 1) Verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening namens SKP d.d. 16 maart 2022 (zonder bijlage)
- 2) Uitspraak van de voorzieningenrechter d.d. 24 juni 2022
- 3) Valmet-rapport d.d. 7 juni 2022

## Bijlage 1



Aangetekend

Aan de Voorzieningenrechter van de rechtbank  
Gelderland,  
zittingsplaats Arnhem  
Afdeling bestuursrecht (voorlopige voorziening)  
Postbus 9030  
6800 EM Arnhem

Tevens per e-mail:

[REDACTED]@rechtspraak.nl

[REDACTED]  
Advocaten

Advocaten en notarissen  
Beethovenplein 10  
Postbus 75640  
1070 AP Amsterdam  
Nederland  
T +31 20 546 01 39  
F +31 20 546 07 10  
[REDACTED]@stibbe.com  
www.stibbe.com

Onze ref.  
AC/JY- 1040441  
Uw ref.  
n.n.b.  
Datum  
16 maart 2022

**VERZOEK TOT HET TREFFEN VAN EEN VOORLOPIGE VOORZIENING**  
inzake het besluit tot ambtshalve wijziging en gedeeltelijke intrekking van omgevingsvergunningen en het stellen van maatwerkvoorschriften met betrekking tot stookinstallaties K62 en K81

*Griffierechten ten laste van rekening courant met debiteurennummer 88168628*

Edelachtbare Heer/Vrouwe,

Hierbij dienen wij als advocaat en gemachtigde een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening in namens:

*de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Smurfit Kappa Parenco B.V., met zetel te Renkum en adres 6871 AV Renkum, Veerweg 1, ingeschreven in het handelsregister onder nummer 09042723*

(hierna te noemen: "SKP").

Dit verzoek heeft betrekking op het besluit van het college van Gedeputeerde Staten van Gelderland (hierna te noemen: "verweerder") d.d. 1 februari 2022, met kenmerk W.Z21.105563.01 (het "bestreden besluit") (bijgevoegd als bijlage 2 bij het beroepsschrift dat is bijgevoegd als bijlage 1). Het besluit is ter inzage gelegd op 4 maart 2022. Het besluit strekt tot ambtshalve wijziging en (gedeeltelijke) intrekking van omgevingsvergunningen en het stellen van maatwerkvoorschriften ten aanzien van stookinstallaties K62 en K81.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Het gaat om de revisievergunning van SKP d.d. 15 september 2009 en de omgevingsvergunning d.d. 13 december 2013.

# Stibbe

De ambtshalve intrekkingen en wijzigingen en de maatwerkvoorschriften zien op het aanscherpen van emissiegrenswaarden voor de stookinstallaties K62 (een middelgrote afvalmeeverbrandingsinstallatie die wordt gestookt op 5% niet gevaarlijk afval en 95% schone biomassa) en K81 (een middelgrote stookinstallatie gestookt op aardgas). Zoals SKP hierna en in het beroepschrift uitgebreider toelicht, is het besluit onrechtmatig en niet uitvoerbaar.

SKP heeft per gelijke post een beroepschrift ingediend tegen het hiervoor genoemde besluit (**bijlage 1**). De gronden van haar beroepschrift dienen uitdrukkelijk als hier herhaald en ingelast te worden beschouwd.

SKP verzoekt u om het bestreden besluit te schorsen tot in ieder geval zes weken na de beslissing op het beroepschrift.

SKP zet hierna uiteen dat sprake is van een spoedeisend belang (paragraaf 1) en dat de onrechtmatigheid van het besluit op voorhand vaststaat (paragraaf 2). Een eventuele belangenafweging moet in het voordeel van SKP uitvallen (paragraaf 3). SKP sluit ten slotte af met een conclusie (paragraaf 4).

## 1. SPOEDEISEND BELANG

- (1) Het bestreden besluit strekt zoals gezegd tot een aanscherping van diverse emissiegrenswaarden voor de stookinstallaties K62 en K81. Met betrekking tot stookinstallatie K81 stelt verweerder een NO<sub>x</sub>-en een CO-emissiegrenswaarde die niet haalbaar zijn, zoals SKP toelicht in paragraaf 3.2 van haar beroepschrift.
- (2) SKP loopt dus na inwerkingtreding van het bestreden besluit een risico op handhaving. Recente bestuursrechtelijke procedures laten zien dat verweerder hier bepaald niet voor terugdeinst. SKP wijst bijvoorbeeld op een handavingsprocedure gericht op vermeende overschrijdingen van emissiegrenswaarden van een andere stookinstallatie, K43/44. Die kwestie is inmiddels door uw rechtbank beslecht met een vernietiging van het besluit.<sup>2</sup>
- (3) Gelet op het reële risico op handhaving na inwerkingtreding van het besluit, heeft SKP een spoedeisend belang bij het onderhavige verzoek.

## 2. VOORLOPIGE (ON)RECHTMATIGHEID

- (4) Het besluit is vanwege een aantal zaken op voorhand onrechtmatig. SKP volstaat op deze plaats met een korte weergave van de beroepsgronden.
- (5) In de eerste plaats zijn de maatwerkvoorschriften voor K81 onrechtmatig.<sup>3</sup> Zoals hiervoor in paragraaf 1 al aan bod kwam, zijn de gestelde NO<sub>x</sub>- en CO-emissiegrenswaarde niet altijd haalbaar. Ook als investeringen worden gedaan, blijft onduidelijk of deze strengere emissiegrenswaarden realistisch zijn. Daarnaast is de motivering van verweerder ondeugdelijk.

<sup>2</sup> Rb. Gelderland (vzr) 17 februari 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:853.

<sup>3</sup> Zie paragraaf 3.2 van het beroepschrift.



## Stibbe

Naast het feit dat de normen niet haalbaar zijn, stelt verweerder dat de scherpere emissiegrenswaarden nodig zijn gelet op het feit dat de Nederlandse luchtkwaliteitsnormen in Nederland in algemene zin niet voldoen aan de WHO-normen. Dit belang kan niet ten grondslag worden gelegd aan het stellen van maatwerkvoorschriften. De WHO-normen zijn niet juridisch bindend. Verder is het streven naar een algemene betere luchtkwaliteit in Nederland te ruim en te weinig concreet om meegenomen te worden in de belangenafweging die ziet op de inrichting van SKP. Het gaat met andere woorden niet om locatiespecifieke omstandigheden die een aangescherpte emissiegrenswaarde noodzakelijk maken. Dit is wel vereist.<sup>4</sup>

- (6) In de tweede plaats legt verweerder een NH<sub>3</sub>-emissiegrenswaarde op voor K62 die is gebaseerd op de BBT-conclusies Afvalverbranding, terwijl hij tevens stelt dat hij deze BBT-conclusies "*buiten beschouwing*" laat. Verweerder had deze BBT-conclusies inderdaad buiten beschouwing moeten laten omdat zij niet van toepassing zijn op SKP, zoals wordt toegeleucht in paragraaf 3.1.2 van het beroepschrift. Zij zijn derhalve geen voor de hoofdactiviteit van de K62 relevante BBT-conclusies in de zin van artikel 5.10 lid 1 van het Besluit omgevingsrecht en de activiteiten kunnen daar ook niet mee worden vergeleken. De BBT-conclusies Afvalverbranding kunnen dus niet worden gebruikt voor het stellen van een NH<sub>3</sub>-emissiegrenswaarde voor de K62.
- (7) In de derde en laatste plaats is de aanscherping van de NO<sub>x</sub>-emissiegrenswaarde per 3 december 2023 voor de K62 ondeugdelijk gemotiveerd en in strijd met het stelsel van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.<sup>5</sup> Van belang is dat verweerder expliciet aangeeft dat K62 aan de eisen van de beste beschikbare technieken ("**BBT**") voldoet. Hij stelt vervolgens een NO<sub>x</sub>-emissiegrenswaarde vast van 103 mg/Nm<sup>3</sup>. Verweerder baseert dit op een NO<sub>x</sub>-emissiegrenswaarde die, als de Omgevingswet in werking treedt, onder het Besluit activiteiten leefomgeving ("**Bal**") zal gaan gelden voor afvalverbrandingsinstallaties en een NO<sub>x</sub>-emissieniveau uit tabel 2.15 afkomstig uit de BREF Papier en Pulp voor de stook van biomassa. Ter vergelijking: op grond van het Bal zal voor vergelijkbare installaties een aanzienlijk hogere NO<sub>x</sub>-emissiegrenswaarde van 145 mg/Nm<sup>3</sup> gaan gelden. Deze norm is gebaseerd op een BBT-afweging door de wetgever. Gelet op de jurisprudentie kan verweerder in dat geval geen eigen BBT-afweging meer maken.<sup>6</sup> Verweerder motiveert bovendien niet waarom de scherpere eis volgens hem noodzakelijk is gelet op het voldoen aan BBT. Hij motiveert evenmin of en hoe SKP aan deze norm zal kunnen voldoen. SKP betwist de haalbaarheid van deze norm. Tot slot kan verweerder het NO<sub>x</sub>-emissieniveau uit de BREF Papier en Pulp niet betrekken bij zijn eigen bepaling van BBT, nu het niet gaat om een BBT-conclusie of een aangewezen Nederlands informatiedocument.<sup>7</sup>
- (8) Het voorgaande maakt dat op voorhand uitgegaan kan worden van de onrechtmatigheid van

<sup>4</sup> ABRvS 4 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW0778.

<sup>5</sup> Paragraaf 3.1.1 van het beroepschrift.

<sup>6</sup> Rb. Den Haag 30 maart 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:3040.

<sup>7</sup> Artikel 5.4 Besluit omgevingsrecht.

het besluit.

### 3. BELANGENAFWEGING

- (9) Een eventuele belangenafweging dient in aanvulling op het voorgaande in het voordeel van SKP uit te vallen. SKP licht dat als volgt toe.
- (10) Het is van belang dat op voorhand duidelijk is dat het besluit in rechte redelijkerwijs geen stand kan houden. Bovendien leidt directe inwerkingtreding tot grote handhavingsrisico's voor SKP. De NOx- en CO-emissies van K81 kunnen immers niet per direct zodanig permanent omlaag worden gebracht dat aan de aangescherpte emissiegrenswaarden wordt voldaan.
- (11) De noodzaak van de soms aanzienlijke aanscherpingen van de emissiegrenswaarden wordt daarentegen niet aangetoond of berust op een ondeugdelijke motivering. Verweerder stelt niet dat de K62 en K81 momenteel niet voldoen aan de huidige toepasselijke emissiegrenswaarden. Dat is ook niet het geval. Verder geeft verweerder zelf aan dat K62 en K81 voldoen aan de eis van BBT. Dat maakt dat het belang van de bescherming van het milieu niet wordt geschaad door een schorsing van het bestreden besluit. Tot slot leidt een directe inwerkingtreding van het besluit niet tot een directe verlaging van de emissies.
- (12) Het voorgaande maakt dat het verzoek van SKP moet worden toegewezen.

### 4. CONCLUSIE

Gelet op het vorenstaande verzoeken wij u namens SKP om:

- (1) het verzoek om een voorlopige voorziening toe te wijzen;
- (2) het besluit van het college van Gedeputeerde Staten van Gelderland d.d. 1 februari 2022 te schorsen tot ten minste zes weken na de beslissing op het beroepsschrift;
- (3) onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak;
- (4) het college van Gedeputeerde Staten van Gelderland te veroordelen in de kosten die zijn gemaakt in verband met de behandeling van dit verzoek en te gelasten het griffierecht te vergoeden.

Voor het plannen van een mondelinge behandeling, verzoeken wij u vriendelijk om contact met ons op te nemen zodat wij de verhinderdata van SKP aan u kunnen doorgeven.

Hoogachtend,




# Stibbe

## Bijlage

- (1) Beroepschrift van SKP tegen het besluit van het college van GS d.d. 1 februari 2022 met kenmerk W.Z21.105563.01

## Bijlage 2



 AANTEKENEN | PER POST | EMAIL

Stibbe N.V.

tav 

Postbus 75640  
1070 AP Amsterdam

Team bestuursrecht  
Arnhem

bezoekadres  
Walburgstraat 2-4  
6811 CD Arnhem

correspondentieadres  
Postbus 9030  
6800 EM Arnhem

1 088 361 2000

Veilig mailen;  
[rechtspraak.nl/contact/GLD](mailto:rechtspraak.nl/contact/GLD)  
[www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl)

Bij beantwoording de datum en  
ons kenmerk vermelden. Wilt u  
slechts één zaak in uw brief  
behandelen.

datum	24 juni 2022
onderdeel	VV/V2
contactpersoon	
doorkiesnummer	088 361 2000
ons kenmerk	zaaknummer ARN 22 / 1411 WABOM 306
uw kenmerk	ac/jy-1040441
bijlage(n)	
onderwerp	het verzoek van Smurfit Kappa Parenco B.V. te Renkum

Geachte mevrouw,

Over het verzoek om een voorlopige voorziening met zaaknummer ARN 22 / 1411 WABOM 306 deel ik u mee dat de voorzieningenrechter uitspraak heeft gedaan. Ik stuur u een kopie van de uitspraak. Indien in deze uitspraak wordt verwezen naar een uitspraak met een ECLI-nummer, is de tekst van de betreffende uitspraak onder dat nummer gepubliceerd op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).

Tegen deze uitspraak staat geen rechtsmiddel open.

Als u naar aanleiding van deze brief vragen hebt, kunt u contact opnemen met de administratie van de rechtbank op het hierboven vermelde doorkiesnummer.

Als u de rechtbank belt of schrijft, verzoek ik u het zaaknummer te vermelden.

Hoogachtend,

de griffier



# uitspraak

---

## RECHTBANK GELDERLAND

Zittingsplaats Arnhem

Bestuursrecht

zaaknummer: ARN 22/1411

uitspraak van de voorzieningenrechter van **24 JUNI 2022**

in de zaak tussen

**Smurfit Kappa Parenco B.V.**, uit Renkum, SKP

(gemachtigden: [REDACTED])

en

**het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland**, het college

(gemachtigde: [REDACTED])

### Procesverloop

In het besluit van 1 februari 2022 (het bestreden besluit) heeft het college ambtshalve de aan SKP verleende omgevingsvergunningen gewijzigd en gedeeltelijk ingetrokken<sup>1</sup> en heeft hij (maatwerk)voorschriften gesteld met betrekking tot stookinstallaties K62 en K81.

SKP heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld en de voorzieningenrechter verzocht om een voorlopige voorziening te treffen.

De voorzieningenrechter heeft het verzoek op 14 juni 2022 op zitting behandeld. Namens SKP zijn verschenen [REDACTED] bijgestaan door de gemachtigden. Het college is vertegenwoordigd door [REDACTED] bijgestaan door [REDACTED] kantoorgenoot van de gemachtigde.

Tevens was [REDACTED] aanwezig namens de Vereniging Vijf Dorpen in 't Groen en Bomenbond Arnhem, vergezeld door een aantal bestuursleden. [REDACTED] en een aantal leden waren aanwezig namens de Belangengroep Bomen en Biodiversiteit Arnhem en Omgeving, bijgestaan door [REDACTED].

### Overwegingen

1. Het oordeel van de voorzieningenrechter heeft een voorlopig karakter en bindt de rechtbank in een (eventueel) bodemgeding niet.

---

<sup>1</sup> Dit betreft het intrekken van voorschriften 2.1.5, 2.1.7 t/m 2.1.9 en 2.3.1 t/m 2.3.3 van de revisievergunning d.d. 15 september 2009 en het intrekken van voorschriften 2.1.4 en 2.1.5 van de omgevingsvergunning d.d. 13 december 2013.



Waar gaat de zaak over?

2. SKP is een papierproducent. Voor de productie van papier is warmte-energie nodig. SKP heeft een energiecentrale die bestaat uit diverse installaties. Daarvoor zijn onder meer op 15 september 2009 een revisievergunning en op 13 december 2013 een veranderingsvergunning verleend.

2.1. In het bestreden besluit heeft het college nieuwe voorschriften verbonden aan de stookinstallatie K62 en maatwerkvoorschriften verbonden aan de stookinstallatie K81. K62 is een middelgrote afvalmeeverbrandingsinstallatie die wordt gestookt op 5% niet gevaarlijk afval en 95% schone biomassa. K81 is een middelgrote stookinstallatie gestookt op aardgas, die valt onder paragraaf 3.2.1 van de Algemene beoordelingsmethodiek (Abm).

Installatie	emissie	Vergunning 2009	Vergunning 2013	Nieuwe norm in ambtshalve wijziging	Nieuwe norm per 3 december 2023
K 62	Stikstofoxiden (NO <sub>x</sub> )	150 mg/Nm <sup>3</sup> bij 11% O <sub>2</sub>	227 mg/Nm <sup>3</sup> bij 6% O <sub>2</sub>	227 mg/Nm <sup>3</sup> bij 6% O <sub>2</sub>	103 mg/Nm <sup>3</sup> bij 6% O <sub>2</sub>
K62	Ammoniak (NH <sub>3</sub> )	5 mg/Nm <sup>3</sup> bij 11% O <sub>2</sub>	Niet opgenomen	10 mg/Nm <sup>3</sup> bij 6% O <sub>2</sub>	5 mg/Nm <sup>3</sup> bij 6% O <sub>2</sub>
K 81	Stikstofoxiden (NO <sub>x</sub> )	70 mg/Nm <sup>3</sup> bij 6% O <sub>2</sub>	ongewijzigd	52 mg/Nm <sup>3</sup> bij 3% O <sub>2</sub>	Wijzigd niet
K81	Koolstofinonoxide (CO)	100 mg/m <sup>3</sup> bij 3% O <sub>2</sub>	ongewijzigd	100 mg/Nm <sup>3</sup> bij 3% O <sub>2</sub>	Wijzigd niet

K62NO<sub>x</sub>

3. Vanaf 2013 is de inrichting van SKP vergund als afvalmeeverbrandingsinstallatie, met een verhouding van 5% afval en 95% andere brandstof (biomassa). Voor het vaststellen van de emissiegrenswaarde voor stikstofoxiden heeft het college, gelet op het feit dat sprake is van een afvalmeeverbrandingsinstallatie, de zogenoemde 'mengregel' toegepast die is opgenomen in artikel 5.20 en 5.23 van het Activiteitenbesluit. De uiteindelijke emissiegrenswaarde is gebaseerd op een 'afvaldeel' en een 'brandstofdeel' (biomassa).

3.1 SKP heeft betoogd dat de NO<sub>x</sub> norm van 103 mg/Nm<sup>3</sup> bij 6% O<sub>2</sub> per 3 december 2023 onvoldoende is gemotiveerd.

3.2 De voorzieningenrechter stelt vast dat de norm per 3 december 2023 wijzigt. Op grond van artikel 8:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan een voorlopige voorziening worden getroffen als onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist. Namens SKP is ter zitting betoogd dat – nog afgezien van het feit dat

de bepaalde norm wordt bestreden – de norm aanzienlijk wordt aangescherpt en dat eerst dient te worden onderzocht of de huidige ketel een dergelijke aanscherping kan realiseren. Daartoe is een kostbaar haalbaarheidsonderzoek nodig en als blijkt dat de ketel aangepast kan worden, dient een implementatietraject te worden doorlopen. Al met al dient rekening te worden gehouden met een termijn van anderhalf tot twee jaar alvorens de norm gehaald kan worden. Daarom is sprake van spoedeisend belang, zo betoogt SKP.

3.3 De voorzieningenrechter volgt dit betoog niet. Nu de norm eerst per 3 december 2023, dus pas over anderhalf jaar, wijzigt mag van SKP worden verwacht dat nader wordt onderbouwd waarom reeds nu sprake is van spoedeisend belang om een voorlopige voorziening te treffen. De enkele niet nader onderbouwde stelling ter zitting dat een haalbaarheidsonderzoek nodig is en dat rekening gehouden moet worden met een implementatietermijn is daartoe onvoldoende. Daarbij komt dat het college ter zitting heeft aangegeven dat – wanneer onderbouwd wordt dat de datum van 3 december 2023 niet haalbaar is – nader beoordeeld zal worden binnen welke termijn aan de norm moet worden voldaan. De voorzieningenrechter is daarom van oordeel dat er geen reden is dat de uitspraak van de rechtbank niet zou kunnen worden afgewacht. Voor het treffen van een voorlopige voorziening ten aanzien van wijziging van de  $\text{NO}_x$  norm is daarom geen reden. Het verzoek zal in zoverre worden afgewezen.

#### $\text{NH}_3$

4. Het college heeft bij de vaststelling van emissiegrenswaarden voor  $\text{NH}_3$  voor het afvaldeel aangesloten bij de norm uit artikel 4.73 van het Bal, ondanks het feit dat deze norm (nog) niet geldt, nu deze is gebaseerd op de meest recente wetenschappelijke inzichten en technieken. Op grond van artikel 4.73 van het Bal geldt een norm van 5 mg/ $\text{Nm}^3$  bij 11%  $\text{O}_2$ . Omgerekend naar een zuurstofgehalte van 6% is sprake van een norm van 7,5 mg/ $\text{Nm}^3$  voor het afvaldeel.

Voor het brandstofdeel heeft het college zelf een BBT-afweging gemaakt, waarbij een norm van 5 mg/ $\text{Nm}^3$  bij een zuurstofgehalte van 6% is gehanteerd. Deze emissiegrenswaarde valt binnen de BBT-range die volgt uit de BREF Papier en Pulp.

Uit de BREF volgt naar mening van het college dat in goed beheerde installaties een emissie van  $\text{NH}_3$  tussen de 1 – 10 mg/ $\text{Nm}^3$  haalbaar is. Het hanteren van een emissiegrenswaarde van 5 mg/ $\text{Nm}^3$  acht het college daarom aanvaardbaar en in het belang van het milieu.

SKP betoogt dat de oplegging van de  $\text{NH}_3$ -emissiegrenswaarde ondeugdelijk is gemotiveerd.

4.1 De voorzieningenrechter stelt vast dat de norm voor  $\text{NH}_3$  na inwerkingtreding van de vergunning 10 mg/ $\text{Nm}^3$  bij 6%  $\text{O}_2$  bedraagt en per 3 december 2023 verder wordt verlaagd naar 5 mg/ $\text{Nm}^3$  bij 6%  $\text{O}_2$ . Ter zitting heeft SKP aangegeven dat de norm van 10 wel haalbaar is, maar dat de norm van 5 mg/ $\text{Nm}^3$  bij 6%  $\text{O}_2$  wordt betwist. De verlaagde norm gaat echter pas op 3 december 2023 in. Ook ten aanzien van de voor  $\text{NH}_3$  gestelde norm is de voorzieningenrechter daarom van oordeel dat er geen reden is dat de uitspraak van de rechtbank niet zou kunnen worden afgewacht. Voor het treffen van een voorlopige voorziening ten aanzien van wijziging van de  $\text{NH}_3$  norm is daarom geen reden.

K 81NO<sub>x</sub>

5. Op grond van tabel 3.10 uit het Activiteitenbesluit is een rechtstreekse norm geldig van 70 mg/Nm<sup>3</sup> voor NO<sub>x</sub>. Omdat SKP kan voldoen aan een strengere norm dan 70 mg/Nm<sup>3</sup>, vindt het college het opportuun om een strengere norm, in het belang van de bescherming van het milieu, op te nemen. Gelet op verrichte emissiemetingen in de afgelopen jaren (2018 t/m 2020) kan SKP voldoen aan de norm van 52 mg/Nm<sup>3</sup> bij 3% O<sub>2</sub>. Daarom is de norm van 52 mg/Nm<sup>3</sup> bij 3% O<sub>2</sub> als maatwerkvoorschrift opgenomen.

5.1 SKP heeft betoogd dat het besluit in strijd is met het evenredigheidsbeginsel en niet uitvoerbaar is. In haar zienswijze heeft SKP, onder verwijzing naar een meetrapport uit 2020, toegelicht dat de emissies van K81 niet altijd voldoen aan de aangescherpte NO<sub>x</sub>-emissiegrenswaarde: in 2020 werd een NO<sub>x</sub>-emissie van 61 mg/Nm<sup>3</sup> (gecorrigeerd 55 mg/Nm<sup>3</sup>) gemeten. De stelling van verweerder dat zonder investering aan de norm van 52 mg/Nm<sup>3</sup> kan worden voldaan, is dus onjuist.

5.2 De voorzieningenrechter stelt vast dat het college ter zitting de toezegging heeft gedaan dat in afwachting van de uitspraak op het beroep een norm van 61 mg/Nm<sup>3</sup> aanvaardbaar is. Daarbij heeft verweerder opgemerkt dat bij overschrijding van die norm op basis van handhavingsbeleid niet direct een last onder dwangsom volgt, maar eerst het gesprek met SKP zal worden aangegaan. Ook SKP heeft aangegeven in te kunnen stemmen met een norm van 61 mg/Nm<sup>3</sup> tot uitspraak op het beroep wordt gedaan. De voorzieningenrechter zal de norm daarom bij wijze van voorlopige voorziening bepalen op 61 mg/Nm<sup>3</sup>. Voor het bepalen van de norm op 55 mg/Nm<sup>3</sup> zoals van de zijde van de Vereniging Vijf Dorpen in 't Groen is betoogd ziet de voorzieningenrechter geen reden.

De voorzieningenrechter wijst het verzoek daarom in zoverre toe en treft de voorlopige voorziening dat voor de K81 de norm voor NO<sub>x</sub> wordt bepaald op 61 mg/Nm<sup>3</sup>. Gelet op het bepaalde in artikel 8:85, tweede lid, aanhef en onder c, van de Awb geldt deze voorziening tot de rechtbank uitspraak heeft gedaan op het beroep.

6. Omdat de voorzieningenrechter het verzoek toewijst voor de norm die voor K81 is opgelegd zonder de rechtmatigheid van het besluit verder te toetsen en het college bij wijze van coulant bereid is tot de uitspraak op beroep een hogere norm te accepteren, ziet de voorzieningenrechter geen reden voor een vergoeding voor de proceskosten die SKP heeft gemaakt.

---

### Beslissing

De voorzieningenrechter:

- wijst het verzoek gedeeltelijk toe en treft de voorlopige voorziening dat voor de K&I de norm voor NO<sub>x</sub> wordt bepaald op 61 mg/Nm<sup>3</sup>;
- wijst het verzoek om voorlopige voorziening voor het overige af.

Deze uitspraak is gedaan door mr. [REDACTED] voorzieningenrechter, in aanwezigheid van mr. [REDACTED] griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op **24 JUNI 2022**

*De voorzieningenrechter en de griffier zijn verhinderd de uitspraak te ondertekenen.*

griffier

voorzieningenrechter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

**24 JUNI 2022**

**Tegen deze uitspraak staat geen hoger beroep of verzet open.**



## Bijlage 3



June 7th, 2023

Smurfit Kappa Parenco BV  
PO Box 1  
6870 AA Renkum  
The Netherlands

**Statement about emission levels of boiler K62 at Smurfit Kappa Parenco BV in Renkum**

Valmet (OEM), the legal successor to Kvaerner Pulping and Kvaerner Power Operations, is the manufacturer and supplier of boiler K62. On request, Valmet advises Smurfit Kappa Parenco B.V. on technical questions regarding boiler K62.

In April 2022 Valmet was asked by Smurfit Kappa Parenco B.V. to investigate the needs to improve the NOx emission level of K62 bubbling fluidized bed (BFB) boiler incinerating de-inking sludge, sludge from the paper production and water treatment process, biomass and small amount of rejects (<5%). More specifically, Smurfit Kappa Parenco B.V. asked Valmet to investigate the possibility to structurally comply with (I) the future legal NOx emission limit of the K62 of 145 mg/Nm<sup>3</sup> (6% O<sub>2</sub> dry), and (II) a NOx emission limit of the K62 of 103 mg/Nm<sup>3</sup> (6% O<sub>2</sub> dry).



Conclusion (I): To reach 30 min average NOx emission level structurally below 145 mg/Nm<sup>3</sup> (6% O<sub>2</sub> dry), tertiary air level and SNCR are needed, residence time calculation at 850°C with 2 seconds shall be from the bed level (first air injection level). This requires a significant capital investment rebuild of boiler K62. The rebuild concerns i.a. the reduction of the fluidized bed area; primary air fan upgrade; installation of a new flue gas recirculation system; capacity upgrade of the overfire air system; installation of tertiary nozzles and reduction of the refractory level; relocation of the upper level SNCR nozzles; fuel feeding system modification; drive control- and automation system modifications, instrumentation cabling, electrification of equipment and modifications to electrical system as well as civil works for equipment foundations.

The lead time of this rebuild at current workload, available engineering capacities and lead time of equipment is approximately 8-10 months.

Conclusion (II): A further reduction of the NOx emission level of this boiler that is structurally significantly lower 145 mg/Nm<sup>3</sup> (6% O<sub>2</sub> dry) cannot be reached by a rebuild based on SNCR technology. This means that we conclude that it is not possible to comply with a NOx emission level structurally on or below 103 mg/Nm<sup>3</sup> (6% O<sub>2</sub> dry) based on a rebuild of the existing boiler K62 based on of SNCR technology. This would need at least a rebuild of much larger scale including the additional process steps i.e. SCR technology.

This statement is not a warranty of any kind and is made as an expert's opinion only.

Your Sincerely,

  
Juho Koskinen  
Senior Manager, Sales and Technology  
P&E Energy Rebuilds & Conversions  
@valmet.com  
+358 40 545 8704