



Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht (BPO)

Resultaat van de toezicht- en handhavingaanpak gericht op bedrijfsmatige (niet veehouderij) emissies van stikstofverbindingen.

Resultaat van het provinciaal toezicht op de uitstoot van stikstofverbindingen in 2017 door de industriële bedrijven, aanverwante bedrijven, tuinbouwbedrijven en andere bedrijvigheid (niet zijnde veehouderij). Het kader voor de toezichtaanpak is de Wet natuurbescherming (hoofdstuk 2, Natura 2000-gebieden) en het landelijk Programma Aanpak Stikstof (PAS).

Versie augustus 2018

Colofon

Deze rapportage is een resultaat van het BPO speerpunt “Verlagen Stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden”

Auteur

Rob Segers, Omgevingsdienst Brabant Noord

Met medewerking van:

Paul Verreijt, Omgevingsdienst Midden- en West Brabant

Jan van der Eerden, Omgevingsdienst Zuidoost Brabant

1 Inhoud

| | | |
|----------|--|-----------|
| 2 | Samenvatting..... | 4 |
| 3 | Inleiding en wat vooraf ging | 6 |
| 4 | De aanpak en uitvoering | 7 |
| 4.1 | Selectie en controles | 7 |
| 4.2 | De uitvoeringspraktijk..... | 7 |
| 4.3 | Controle op hoofdlijnen | 8 |
| 4.4 | Aanvullend onderzoek | 8 |
| 4.5 | Kennis en instrumenten voor de uitvoering | 9 |
| 4.6 | Complicaties en knelpunten | 9 |
| 5 | Resultaten en conclusies | 10 |
| 5.1 | Bedrijven met een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming of een melding... | 10 |
| 5.2 | Bedrijven zonder een Wnb-vergunning..... | 11 |
| 5.3 | Overige storingsfactoren/effecten | 11 |
| 5.4 | Overig resultaat..... | 11 |

2 SAMENVATTING

In 2017 zijn in Noord-Brabant bij meer dan 100 bedrijven (niet zijnde veehouderijen) de emissies van stikstofverbindingen (stikstofoxiden en ammoniak) onderzocht. Gecontroleerd werd of de emissie/depositie van stikstofverbindingen de toegestane grenswaarde die gesteld is door de Wet natuurbescherming¹ (Wnb) of de verleende vergunning niet overschrijdt. Verder werd onderzocht of alle bedrijven beschikten over de juiste vergunning of melding op grond van de Wet natuurbescherming en of voorgeschreven maatregelen om de stikstofemissies te beperken worden nageleefd.

Uitgestoten stikstofverbindingen slaan elders neer op de bodem. Deze neerslag van stikstofverbindingen veroorzaakt vermisting en verzuring die bij overdaad schadelijk is voor bepaalde habitattypen en plantensoorten. Dit veroorzaakt een bedreiging voor sommige soorten of ondersoorten en kan in extreme situaties zelfs leiden tot het verdwijnen of helemaal uitsterven daarvan. Als gevolg daarvan kunnen hele habitats bedreigd worden in hun voortbestaan.

De aanleiding voor de inspecties vormde een pilot onder industriële bedrijven in 2016 en waarbij was gebleken dat 29 % van de voor de pilot geselecteerde bedrijven in werking was zonder de benodigde vergunning op grond van de Wet Natuurbescherming.

De vergunningplicht wordt bepaald door de hoeveelheid stikstofdepositie die een bepaald bedrijf per hectare in een gevoelig gebied veroorzaakt. Wanneer de op grond van de Wnb gestelde grenswaarde door het bedrijf wordt overschreden ontstaat de vergunningplicht.

Bij de uitvoering in 2017 werden 14 bedrijven gecontroleerd met een Wnb-vergunning en 3 bedrijven die een melding artikel 2.7 van de Regeling natuurbescherming² hadden ingediend. Bij 4 bedrijven werd overtreding van de vergunning vastgesteld omdat meer stikstofverbindingen werden geëmitteerd dan toegestaan.

Verder werden 92 bedrijven (inclusief de 3 bedrijven die een melding hadden verricht) zonder Wnb-vergunning onderzocht. In 35 gevallen (38 %) bleek dat deze bedrijven zonder de benodigde vergunning in werking waren. Aandachtspunt is dat bij de selectie van bedrijven voor het inspectieprogramma van 2017 de criteria zijn gehanteerd die voortkwamen uit de pilot van 2016. Hierbij zijn juist die bedrijven in het toezichtsprogramma betrokken waar de kans groot werd geacht dat ze vergunningplichtig zijn. Daarmee is dit percentage niet representatief voor het totale Brabantse bedrijvenbestand.

Verder had 1 bedrijf verzuimd om een melding op grond van de Wnb te doen. Een desbetreffende melding stelt bedrijven vrij van de vergunningplicht. De betreffende

¹ Op 1 januari 2017 zijn de Natuurbeschermingswet, de Flora- en faunawet en de Boswet opgegaan in de nieuwe Wet Natuurbescherming (Wnb). Een Natuurbeschermingswetvergunning wordt vanaf die datum aangemerkt als een vergunning op grond van de Wnb.

² Bedrijven die minder dan 1 mol en meer dan 0,05 mol depositie op een gevoelig gebied veroorzaken kunnen/konden in bepaalde gevallen een melding indienen waarmee de activiteit vrijgesteld werd/wordt van de vergunningplicht. Voor 11 juli 2017 werd een betreffende melding gedaan op grond van de Regeling programmatische aanpak stikstof.

bedrijven zijn aangeschreven om een aanvraag in te dienen dan wel om een melding te doen.

Omdat een substantieel deel van de gecontroleerde bedrijven (38 %) zonder vergunning wél vergunningplichtig bleek te zijn is het inspecteren van stikstofemissies bij niet veehouderijen in 2018 als reguliere toezichtsvorm vervolgd.

Bedrijven dienen te beschikken over de juiste vergunningen. Het reguleren van stikstofemissies middels vergunningen met daaraan verbonden maatregelen maakt het mogelijk de omvang van emissies en depositie van stikstofverbindingen te monitoren en te matigen. De extra aandacht van toezicht en handhaving en vergunningverlening voor emissies van stikstofverbindingen draagt bij aan de kwaliteit van de natuur en geeft bedrijven meer bestaanszekerheid in toekomst.

3 INLEIDING EN WAT VOORAF GING

In september 2015 is door Brabantse Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht (BPO) besloten het Speerpunt “Verlaging Stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden” uit te voeren. Afgesproken is om in een deelproject in 2016 de stikstofemissies uit de industrie tegen het licht te houden en hiertoe een pilotonderzoek te doen. De projectgroep die de uitvoering van het speerpunt vorm gaf, heeft een Plan van Aanpak voor een steekproef onder industriële bedrijven opgesteld en deze uitgevoerd. In de pilot/steekproef is bij de bedrijven nagegaan hoe de regels op grond van de Wet natuurbescherming met betrekking tot de emissie van stikstofverbindingen worden nageleefd.

In die pilot³ is bij circa 40 industriële bedrijven de emissie van stikstofverbindingen (stikstofoxiden en ammoniak) onderzocht. Gecontroleerd werd of de emissie van stikstofverbindingen niet groter was dan de toegestane grenswaarde gesteld door de Natuurbeschermingswet⁴ (Nbwet) of de verleende vergunning.

Verder werd onderzocht of alle bedrijven beschikten over de juiste vergunning of melding op grond van de Natuurbeschermingswet en of voorgeschreven maatregelen om de stikstofemissies te beperken worden nageleefd.

Het resultaat van de pilot is in 2017 gepresenteerd in het BPO. Uit de rapportage bleek dat een belangrijk deel (29 %) van de in de pilot betrokken bedrijven niet beschikte over de benodigde vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet/Wet natuurbescherming voor de emissie van stikstofverbindingen.

In het rapport zijn verschillende aanbevelingen gedaan om het toezicht op de uitstoot van stikstofverbindingen in Brabant maar ook in de rest van Nederland te professionaliseren. Het rapport was aanleiding om aan de Brabantse omgevingsdiensten te vragen een Plan van aanpak (Pva) op te stellen om de aanbevelingen op te volgen. De belangrijkste aanbeveling betrof het vervolgen van het toezicht op programmatische wijze én gebaseerd op het principe van risicogerichte prioritering. Dat Pva is in het BPO van oktober 2017 vastgesteld.

Dit rapport beschrijft het resultaat van het provinciaal toezicht op de uitstoot van stikstofverbindingen in 2017 door industriële bedrijven, aanverwante bedrijven, tuinbouwbedrijven en andere bedrijvigheid (niet zijnde veehouderij).

³ Pilot “Industrie in de PAS met de Wet natuurbescherming”, Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht Noord-Brabant, d.d. 22 december 2016.

⁴ Op 1 januari 2017 zijn de Natuurbeschermingswet, de Flora- en faunawet en de Boswet opgegaan in de nieuwe Wet Natuurbescherming (Wnb). Een Nbwetvergunning wordt vanaf die datum aangemerkt als een vergunning op grond van de Wnb.

4 DE AANPAK EN UITVOERING

4.1 Selectie en controles

Begin 2017 is door de Brabantse omgevingsdiensten samen met de provincie een methodiek ontwikkeld voor het risicogericht prioriteren en programmeren van het toezicht. De methodiek hield kort samengevat in dat die bedrijven in het toezicht werden betrokken waarbij de kans groot wordt geacht dat door emissies van het bedrijf de grenswaarde voor de maximale depositie in een Natura 2000-gebied overschrijden. Selectiecriteria waren een (verwachte) forse uitstoot van stikstofverbindingen en/of een geringe afstand tot een voor stikstof gevoelig habitatype in een Natura 2000-gebied. Kleine emissies in of direct aangrenzend aan een Natura 2000-gebied kunnen plaatselijk een forse overschrijding van de grenswaarde ten gevolge hebben. Op grond van dit laatste afstandscriterium zijn ook bedrijven met een relatief bescheiden emissie geselecteerd voor het programma.

Er zijn circa 100 bedrijven geselecteerd voor inspectie in 2017. In het programma voor 2017 is een brede diversiteit aan bedrijvigheid opgenomen waaronder industrieën, tuinbouwbedrijven, afvalverwerkers, mestverwerkers, dienstverlenende instellingen en kantoorgebouwen. Wanneer indicatief een depositie groter dan de grenswaarde werd verwacht, is een bedrijf opgenomen in het toezichtsprogramma.

Na afronding van de controle kreeg iedere bezochte inrichting een inspectieverslag en in geval van een overtreding een aanschrijving om de overtreding te beëindigen. Om de overtreding te beëindigen werd de Landelijke Handhavingstrategie gevolgd.

De programmering in 2017 was niet “aselect” omdat gebruik is gemaakt van de prioriteringsmethodiek.

4.2 De uitvoeringspraktijk

De inrichtingen werden wanneer nodig op afspraak bezocht omdat de gegevens om de stikstofemissies te controleren, vaak administratief van aard zijn en bij een onaangekondigd bezoek niet direct voorhanden zijn of de juiste persoon niet aanwezig is.

Voor aankondiging van een controle levert geen groot afbreukrisico voor het constateren van een overtreding. Het opzettelijk ten behoeve van een controle binnen korte tijd veranderen van de reguliere bedrijfsprocessen is niet eenvoudig. Continue verbrandings- of andere omzettingsprocessen zijn niet zomaar te manipuleren. Daarnaast is een controle voor een belangrijk deel administratief ingestoken en komen data uit diverse registraties die samen een beeld van het bedrijf vormen. Een deel van de registraties die worden beschouwd zijn geleverd door externe partijen zoals de leveranciers van brandstoffen of aardgas. Het verbruik is dan gelegen in het (nabije) verleden en de registratie/rapportage is aangeleverd door een vaak onafhankelijke grootleverancier. Mocht er desondanks bij een inspectie getwijfeld worden aan de juistheid van de getoonde data dan volgt nader onderzoek. Tenslotte wordt nog opgemerkt dat het voorwenden van een lagere emissie dan de werkelijke geen voordeel voor het bedrijf hoeft op te leveren. Als bij een latere controle blijkt dat de emissie groter is, kan er alsnog sprake zijn van vergunningplicht. Het is niet zeker dat de vergunning dan nog verleend kan worden.

Een complicerende factor bij het uitvoeren van inspecties van bedrijven is dat er meestal geen toezicht- of handhavinghistorie in het kader van de Wnb bestaat. Reguliere inspecties richtten zich tot enkele jaren geleden nog niet op stikstofemissies. Er kan niet teruggegrepen worden op eerdere onderzoeken en rapporten.

De vergunningvoorschriften Wnb, de vergunningaanvraag Wnb/WABO tezamen met de bijbehorende onderzoeksrapporten, andere bedrijfsgegevens en de AERIUS Calculator⁵ berekening of de melding Regeling natuurbescherming vormen de basisdocumentatie voor het uitvoeren van zowel de controle op hoofdlijnen als voor het verdergaand aanvullend onderzoek.

Binnen het project kunnen de controles op twee manieren worden uitgevoerd, op hoofdlijnen alsmede in combinatie met een aanvullend onderzoek.

4.3 Controle op hoofdlijnen

Bij de controle op hoofdlijnen wordt, in geval van een vergunning, beoordeeld of de vergunde situatie klopt met de werkelijke situatie. Bij een bedrijf dat niet beschikt over een Wnb-vergunning is de controle over het algemeen complexer. De toezichthouder heeft echter in de meeste gevallen wel een Wabo-vergunning voorhanden waaruit veel informatie kan worden gehaald.

In de controle worden de hieronder aangegeven punten betrokken:

- inventarisatie van de verschillende bedrijfsprocessen (verbranding van brandstoffen, be- of verwerking van biomassa en/of mest, (co)vergisting) waarbij emissie van stikstofverbindingen plaatsvindt. Hierbij zijn de vermogens van diverse machines, draaiuren en productiecapaciteit van belang;
- de uitstoothoogte van de luchtemissies;
- de aard van de bronnen (puntbronnen, diffuse emissies, mobiele emissies);
- het aantal voer- en werktuigen op het terrein van de inrichting;
- het aantal schepen en voertuigen die de inrichting aandoen;
- PRTR- verslag⁶/ Milieuverslag;
- energiejaaropgave;
- emissie meet- en registratiesysteem;
- rapporten van interne en/of externe audits;
- procedures/werkinstructies voor bijvoorbeeld emissiemetingen, onderhoud ketels, ect.

4.4 Aanvullend onderzoek

Aanvullend onderzoek wordt uitgevoerd wanneer er uit controle op hoofdlijnen onvoldoende informatie wordt verkregen om de huidige situatie te toetsen aan de aangevraagde en vergunde Wnb-situatie of informatie die is opgenomen in de melding. Daarnaast wordt een aanvullend onderzoek gedaan wanneer er bij een bedrijf zonder Wnb-

⁵ Rekentool die ontwikkeld is voor de uitvoering en monitoring van de PAS.

⁶ Het Integraal Pollutant Release and Transfer Register (PRTR)-verslag is een jaarlijkse milieujaarrapportage door industriële bedrijven, waarin zij rapporteren over hun afval, energie- en watergebruik en emissies naar lucht, water en bodem. Het integraal PRTR-verslag bestaat uit de rapportage in het kader van de Europese PRTR-verordening, aangevuld met noodzakelijke bevragingen. Het bevoegd gezag moet toezien op een correcte rapportage door de bedrijven.

vergunning grote twijfel is of de grenswaarde voor stikstofemissie/-depositie wordt overschreden en er daarmee onduidelijkheid is over de vergunningplicht. Voor een aanvullend onderzoek kan ook gekozen worden als op basis van informatie of een gevoel lijkt dat de inrichting niet de juiste informatie heeft gebruikt voor de vergunningaanvraag Wnb of voor de melding. Bij een aanvullend onderzoek wordt op basis van de onderstaande handvatten de stikstofemissie en -depositie gecontroleerd

Handvatten:

- vertaling van de doorzet en/of omzet naar emissie;
- boekhouding met accountantsverklaring;
- de stikstofemissie van uit (proces)installaties; hierbij wordt opgemerkt dat verrichten van metingen vaak kostbaar is;
- een reconstructie op basis van productiegegevens en/of procesactiviteiten;
- het gebruik van kengetallen, voor zover beschikbaar, en het uitvoeren van literatuuronderzoek;
- de controle wordt uitgevoerd door een inspecteur/toezichthouder met kennis van luchtemissies en dan in het bijzonder van emissies van stikstofverbindingen. Daarnaast heeft de inspecteur ervaring met de rekentool AERIUS Calculator of laat deze zich daarin bijstaan door een specialist. Tenslotte heeft de inspecteur kennis van het PAS of hij krijgt op dat vlak ondersteuning.

4.5 Kennis en instrumenten voor de uitvoering

Een goede uitvoering van toezicht op emissies van stikstofverbindingen vereist een grote variëteit aan vaardigheden, competenties en instrumenten. Enkele voorbeelden:

- bij de uitvoering van het toezicht wordt onder meer gebruik gemaakt van de landelijke handreiking toezicht en handhaving PAS;
- de industrie is moeilijk te doorgronden, zeker op procesniveau. Kennis op het gebied van de industrie en de milieuwetgeving is van belang;
- het beschreven toezicht is een specialistische taak. Kennis en ervaring is aanwezig bij de toezichthouders milieu gespecialiseerd in industriële inrichtingen of bij toezichthouders Wnb-veehouderij die extra kennis hebben vergaard over industrie; in complexe zaken zijn luchtspecialisten betrokken;
- voor de uitvoering is een Brabantse werkinstructie voor toezichthouders ontwikkeld.

4.6 Complicaties en knelpunten

Bij de uitvoering van het toezicht is gebleken dat de uitvoering van toezicht erg complex is. Enkele redenen hiervoor zijn:

- Er zijn geen standaard kengetallen voor emissies voorhanden. Standaarden zoals in gebruik in de veehouderij ontbreken. Denk daarbij aan de RAV⁷-codes die gelden voor de stalsystemen in de veehouderij. Vrijwel ieder industrieel proces is uniek door de bijna oneindige diversiteit van apparatuur, brandstoffen en omstandigheden. Er zijn geen universele waarden. Zonder metingen is het bijna onmogelijk om harde cijfers te verkrijgen.

⁷ Regeling ammoniak en veehouderij. Dit is een uitvoeringsregeling van de Wet ammoniak en veehouderij.

- Toezicht en handhaving zijn complex doordat er (nog) weinig standaardvoorschriften zijn ontwikkeld die goed handhaafbaar zijn. Vanuit het perspectief van de handhaving bestaat er nadrukkelijk de wens om voorschriften aan de nieuwe vergunningen te verbinden ten aanzien van stikstofemissies, emissiereducerende voorzieningen en meet-, registratie- en rapportageverplichtingen.
- Het uitvoeren van emissiemetingen is vaak moeilijk uitvoerbaar en prijzig. Daarnaast kosten langdurige metingen veel tijd.

5 RESULTATEN EN CONCLUSIES

5.1 Bedrijven met een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming of een melding

Door de drie omgevingsdiensten werden 14 bedrijven met een vergunning Wet natuurbescherming of met een omgevingsvergunning die is verleend met toepassing van art. 2.27 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)⁸ geïnspecteerd. Daarnaast werden 3 bedrijven geïnspecteerd die een melding op grond van het Programma aanpak stikstof (PAS) hadden verricht.

Bij de controles werden diverse aspecten gezien maar in deze rapportage wordt uitsluitend ingegaan op de emissies van stikstofverbindingen. Onderzocht werd of alle activiteiten van het bedrijf gedekt werden door de vergunning en of de maximale emissie van stikstofverbindingen conform de vergunning niet werd overschreden. Het resultaat van deze controles is opgenomen in de volgende tabel.

Tabel 1: resultaat van controles van de emissies bij niet-veehouderij- bedrijven met een Vergunning Wnb of melding (ingediend voorafgaand aan de inspectie)

| Omgevingsdienst | Aantal geïnspecteerde bedrijven | Aantal overtreding maximale emissie | Opmerkingen |
|-----------------|---------------------------------|-------------------------------------|--|
| OMWB | 3 | 1 | 2 bedrijven met vergunning en 1 bedrijf met een melding. 1 overtreding van vergunning. |
| ODBN | 6 | 1 | 6 vergunningen. |
| ODZOB | 7 | - | 5 bedrijven met vergunning en 2 met melding. |
| Totaal | 17 | 2 | |

⁸ Een Omgevingsvergunning die is verleend met toepassing van art. 2.27 van de Wabo (Verklaring van geen bedenkingen afgegeven door de provincie of intern advies binnen de provincie) wordt in deze rapportage beschouwd als een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming.

5.2 Bedrijven zonder een Wnb-vergunning

Onderstaand het resultaat van de uitgevoerde controles. De 3 meldingen van bedrijven die in de tabel in de vorige paragraaf zijn opgenomen zijn ook betrokken in deze paragraaf. Deze bedrijven beschikken immers niet over een vergunning.

Tabel 2: resultaat van controles van de emissies bij niet-veehouderij-bedrijven zonder een Wnb-vergunning (inclusief bedrijven die een melding hadden gedaan)

| Omgevingsdienst | Aantal geïnspecteerde bedrijven | Aantal zonder vergunning in werking | Aantal zonder melding in werking | Opmerking |
|-----------------|---------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------|-----------|
| OMWB | 13 | 6 | 1 | |
| ODBN | 39 | 10 | | |
| ODZOB | 40 | 19 | | |
| Totaal | 92 | 35 | | |

Het totaal aantal bedrijven zonder benodigde vergunning betrof 35 stuks. Hieronder waren grote bedrijven maar ook relatief kleine bedrijven in de directie nabijheid van een gebied met een overschrijding van de grenswaarde op maar enkele hexagonen⁹ (hectares). Uit de inspecties volgde dat 38 % van de geïnspecteerde bedrijven zonder de benodigde Wnb-vergunning in werking was.

5.3 Overige storingsfactoren/effecten

In een enkel geval bleek bij een inspectie dat niet zozeer de stikstofemissie en -depositie mogelijke vergunningplicht ten gevolge had maar andere effecten van de bedrijvigheid. Het ging om bedrijvigheid in de directe nabijheid of zelfs aangrenzend aan een Natura 2000-gebied waarbij grondwater werd onttrokken of waarbij een andere storingsfactor optrad zoals de grote emissie van geluid. Conform de Landelijke Handhavingstrategie zijn de initiatiefnemers gemaand de (potentiële) overtreding te beëindigen. Het resultaat van dat onderdeel van de inspecties is niet in deze rapportage verwerkt.

5.4 Overig resultaat

Op basis van de uitkomsten en ervaringen opgedaan in 2016 en 2017 is het toezicht op emissies van stikstofverbindingen vanaf 2018 als reguliere vorm van toezicht en handhaving geïmplementeerd.

Andere verdiensten die voortkwamen uit de Brabantse aanpak in 2016 en 2017:

- Over het resultaat van 2016 is breed gecommuniceerd. Ook buiten de veehouderij staat de emissie van stikstofverbindingen en de daaraan verbonden restricties en verplichting nu op de agenda.
- De Brabantse aanpak is gedeeld met andere provincies en het onderwerp staat daarmee landelijk op de agenda. In september 2017 zijn door medewerkers van de ODBN presentaties gegeven over de Brabantse aanpak bij het PAS-bureau van IPO-

⁹ Het rekenmodel AERIUS berekent de deposities per hexagoon (zeshoek) met een oppervlakte van één hectare.

BIJ12¹⁰. De Brabantse ervaringen met betrekking tot toezicht en handhaving en de vergunningverlening zijn landelijk gedeeld. Er was grote aandacht voor de Brabantse inbreng.

- Mede op aandringen vanuit Brabant is er bij IPO-BIJ12 een landelijke werkgroep gestart die zich richt op het ontsluiten van literatuur over emissies en het ontwikkelen van kengetallen voor processen en standaardvoorschriften voor vergunningen. Verwacht wordt dat de werkgroep in het najaar van 2018 met een eerste (tussen)resultaat komt.

-0-0-0-0-0-0-

¹⁰ Het PAS-bureau is een onafhankelijke interbestuurlijke organisatie die valt onder BIJ 12. Dit is de uitvoeringsorganisatie voor de samenwerkende provincies en werkt behalve voor provincies ook voor het rijk en andere ketenpartners.