

Memo van de gedeputeerde

drs. J.J.C. van den Hout

Gedeputeerde Natuur, Water en Milieu

Onderwerp

Rapport BPO-pilot "Industrie in de PAS met de Wet natuurbescherming".

Geachte Statenleden,

Via deze memo wil ik u graag informeren over de resultaten van de pilot "Industrie in de PAS met de Wet natuurbescherming".

Binnen het speerpunt "Verlagen stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden" van het Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht (BPO) is in 2016 een steekproef uitgevoerd bij circa 40 industriële bedrijven met stikstofemissies. Nagegaan werd of zij onder de werkingssfeer van de Natuurbeschermingswet (inmiddels Wet natuurbescherming) en de PAS vallen. Onderzocht werd of de bedrijven beschikten over de juiste vergunning of melding op grond van de Natuurbeschermingswet en of voorgeschreven maatregelen, om de stikstofemissies te beperken, werden nageleefd. In het bijgevoegde rapport zijn de resultaten opgenomen. Hieruit blijkt het volgende:

In de pilot werden 21 industriële bedrijven zonder vergunning onderzocht. Gebleken is dat 7 bedrijven in werking waren zonder de benodigde vergunning of melding (30%). Deze bedrijven zijn aangeschreven.

Daarnaast werden 20 industriële bedrijven met vergunning onderzocht. Bij 1 bedrijf is een overtreding van het emissieplafond geconstateerd. Dit bedrijf is aangeschreven.

Het BPO is een Brabantbreed overleg tussen bestuurders van de VTH-partners (bevoegde gezagen en uitvoeringsorganisaties). Aan het BPO nemen vertegenwoordigers deel van de gemeenten, de omgevingsdiensten, de waterschappen, het Openbaar Ministerie, de politie, de veiligheidsregio's, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, Rijkswaterstaat en de terreinbeherende organisaties. De provincie is naast deelnemer ook voorzitter van het BPO en voert het secretariaat. Dit sluit aan op de Wet VTH waarin de provincie een coördinerende rol heeft in de afstemming en de uitvoering van VTH-taken. Het doel van het BPO is Brabantbrede afstemming op strategisch niveau tussen de bestuurders van de VTH-partners.

Binnen het BPO worden speerpunten gekozen en prioriteiten bepaald waarbij door een gezamenlijke aanpak een grotere bijdrage kan worden geleverd aan de veiligheid en leefbaarheid van onze omgeving. De aan het BPO deelnemende bevoegde gezagen dragen ieder binnen hun eigen taakstelling en verantwoordelijkheid bij. Het BPO komt twee maal per jaar bij elkaar.

Datum

17 november 2017

Documentnummer

4278303

Aan

Provinciale Staten van
Noord-Brabant

Kopie aan

/

Van

Telefoon

(073) 681 26 54

Email

jvdhout@brabant.nl

Bijlage(n)

1

De resultaten van het onderzoek zijn in de BPO-vergadering van maart 2017 besproken. Het BPO heeft besloten een plan van aanpak op te stellen voor de uitvoering van de aanbevelingen uit het rapport en tot die tijd het rapport nog niet te verspreiden in afwachting van het plan van aanpak. Het BPO heeft recent het plan van aanpak vastgesteld en het rapport vrijgegeven. Het plan van aanpak is gericht op de volgende punten:

- Lobby om dit onderwerp landelijk onder de aandacht te brengen en landelijke communicatie richting de betrokkenen branches te verzorgen.
- Aan de hand van een nieuwe prioritering-methode (gericht op de bedrijven met de grootste risico's voor wat betreft de depositie in gevoelige Natura 2000-gebieden) wordt toezicht op industriële stikstofemissies ingebed in regulier toezicht en handhaving. De provincie neemt dit op in de opdracht richting de omgevingsdiensten.

Datum

17 november 2017

Stuknummer

Naast het voorgaande kan ik u melden dat VNO-NCW Brabant Zeeland (voorheen BZW) in samenwerking met de provincie inmiddels PAS-informatiebijeenkomsten organiseert voor industriële bedrijven.

Met vriendelijke groet,

Johan van den Hout



Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht (BPO)

Rapportage Pilot:

Industrie in de PAS met de Wet natuur- bescherming

Resultaat van een onderzoek naar de naleving door de industriële sector van de regels voor stikstofemissies die zijn gesteld op grond van de Wet natuurbescherming en de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)

Versie 22 december 2016



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:

Nicole Oosterbeek, Gemeente Goirle

Paul Verreijt, Omgevingsdienst Midden- en West Brabant

Arnoud van der Pol, Omgevingsdienst Brabant Noord

Ruth van Goethem, Provincie Noord-Brabant

Wouter Moonen, Gemeente Boxtel én Gemeente Sint-Michielsgestel

Jan van der Eerden, Omgevingsdienst Zuidoost Brabant

1 Inhoud

2	Samenvatting.....	4
3	Inleiding	6
4	Aanleiding en doel van de pilot/steekproef	7
5	De aanpak.....	8
5.1	Selectie en controles	8
5.2	Opzet steekproef/nulsituatie-onderzoek, nagaan of er een knelpunt is.....	9
6	Uitvoering.....	9
6.1	De praktijk.....	9
6.2	Controle op hoofdlijnen	10
6.3	Aanvullend onderzoek	10
6.4	Afbakening en randvoorwaarden	11
6.5	Kennis en instrumenten	11
7	Resultaten	12
7.1	Bedrijven met een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet	12
7.2	Bedrijven zonder een Nbwet-vergunning of melding.....	13
7.3	Algemene conclusies.....	13
8	Complicaties en risico's	14
9	Conclusies en aanbevelingen.....	15
9.1	Conclusies	15
9.2	Aanbevelingen	15

2 SAMENVATTING

In 2016 zijn in Noord-Brabant in een pilot/steekproef bij circa 40 industriële bedrijven de emissies van stikstofverbindingen (stikstofoxiden en ammoniak) onderzocht. Gecontroleerd werd of de emissie van stikstofverbindingen het toegestane plafond dat gesteld is door de Natuurbeschermingswet¹ (Nbwet) en de Programmatische aanpak stikstof niet overschrijdt. 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.

Uitgestoten stikstofverbindingen slaan elders neer op de bodem. Deze neerslag van stikstofverbindingen veroorzaakt vermisting 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 zelfs helemaal uitsterven daarvan. Als gevolg daarvan kunnen hele habitats bedreigd worden in hun voortbestaan.

De aanleiding om industriële bedrijven te betrekken in een pilot/steekproef was het vermoeden dat er sprake zou zijn van vergunningplicht op grond van de Nbwet als gevolg van stikstofemissies. De vermoedelijke forse emissie van stikstofverbindingen of een geringe afstand tot stikstofgevoelige habitattypen in Natura 2000-gebieden zijn als criteria gehanteerd om bedrijven te betrekken in de steekproef. De focus in de steekproef heeft gelegen op de grote bedrijven. Maar in deze pilot is ook onderzocht of relatief kleine industrieën vergunningplichtig kunnen zijn vanwege de geringe afstand tot gebieden. Van veehouderijbedrijven is immers bekend dat ook een relatief beperkte emissie van ammoniak tot vergunningplicht kan leiden wanneer deze plaatsvindt in de onmiddellijke nabijheid van een stikstofgevoelig gebied.

De vergunningplicht wordt bepaald door de hoeveelheid stikstofdepositie die een bepaald bedrijf per oppervlakte-eenheid in een gevoelig gebied veroorzaakt. Wanneer de voor het gebied gestelde grenswaarde als gevolg van de emissie door het bedrijf wordt overschreden ontstaat de vergunningplicht.

In de pilot werden 20 bedrijven gecontroleerd met een vergunning. Bij slechts 1 bedrijf werd overtreding van het emissieplafond geconstateerd. Dit betekent dat de mate van naleving hoog is bij bedrijven met een vergunning.

Daarnaast werden 21 bedrijven zonder Nbvergunning onderzocht. In 6 gevallen bleek dat deze bedrijven zonder de benodigde Nbwetvergunning in werking waren. Verder had 1 bedrijf verzuimd om een melding op grond van de PAS in te dienen. Een desbetreffende melding stelt bedrijven vrij van de vergunningplicht. De betreffende bedrijven zijn aangeschreven om een aanvraag in te dienen dan wel om een melding te doen.

Opvallend was dat vooral de grote bedrijven, ook wanneer deze op grote afstand van gevoelige gebieden liggen, vergunningplichtig blijken te zijn. Bij kleinere bedrijven werden geen bedrijven gevonden die de gestelde grenswaarde overschrijden.

¹ 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.

Omdat een substantieel deel van de gecontroleerde bedrijven (29 %) zonder vergunning wél vergunningplichtig bleek te zijn wordt aanbevolen om in 2017 een vervolg aan de steekproef² te geven. In een vervolg zou de eerste actie zich moeten richten op de omvang van het probleem. Geïnventariseerd dient te worden hoeveel bedrijven er naar verwachting zonder vergunning in werking zijn. Actie 2 zou kunnen zijn om de bedrijven die naar verwachting vergunningplichtig zijn te inspecteren. Actie 1 en 2 kunnen gelijktijdig worden gestart omdat met de uitgevoerde steekproef al veel kennis is vergaard die het mogelijk maakt een tweede selectie van bedrijven gericht te inspecteren.

Gezien het feit dat vooral industrieën met omvangrijke verbranding van bio- en/of fossiele brandstoffen vergunningplichtig zijn, zou de focus in een vervolgproject op deze bedrijven moeten liggen. Daarnaast lijkt het van belang om mestverwerkers, co-vergisters en composteerders in het vervolgproject te betrekken.

Geadviseerd wordt om naast het instrument van bedrijfsinspectie ook aan communicatie een belangrijke rol toe te kennen om bedrijven te mobiliseren de vergunnings situatie in orde te maken. Hierbij kunnen ook brancheorganisaties worden betrokken.

Het beschikken over de juiste vergunning geeft bedrijven meer bestaanszekerheid en toekomst en draagt bij aan het realiseren van de instandhoudingsdoelen die op grond van de Natuurbeschermingswet en Habitatrichtlijn zijn gesteld. Daarnaast vergroot het initiatief de kans van slagen van de Programmatische Aanpak Stikstof. Daarmee is zowel het algemeen belang als het belang van de industriële sector zelf gediend bij het op orde brengen van de vergunnings situatie.

² Aandachtspunt is dat bij de selectie van bedrijven voor de steekproef criteria zijn gehanteerd. Daarmee is het geen aselechte steekproef en het resultaat waarschijnlijk niet representatief voor het hele Brabantse bedrijvenbestand industrie. Om een representatief beeld te krijgen is aanvullend onderzoek nodig.

3 INLEIDING

Het Programma Aanpak Stikstof (PAS) verbindt economische ontwikkeling met het beschermen van de kwetsbare habitattypen en soorten in Natura 2000-gebieden. In een dichtbevolkt land als Nederland is het een uitdaging om een evenwicht te vinden tussen veerkrachtige natuur en gezonde economie. Het Rijk en provincies geven ruimte aan ondernemers, omdat ze belangrijk zijn voor onze economie. Tegelijkertijd moeten economische activiteiten passen binnen de draagkracht van de natuur en de daarvoor gestelde doelstellingen.

Sinds het midden van de vorige eeuw is er een sterke toename van de concentratie van stikstofverbindingen (stikstofoxiden en ammoniak) in de buitenlucht. Deze verbindingen slaan neer op de bodem. Dit is schadelijk voor de natuur. Door de overmaat aan stikstof in de bodem verdringen algemene snel groeiende plantensoorten de minder voorkomende soorten. Soms leidt dit zelfs tot het bijna uitsterven van soorten of ondersoorten. Hierdoor veranderen of verdwijnen habitattypen en soms hele ecosystemen. De aan deze omstandigheden verbonden vogel- en andere diersoorten zijn minder aanwezig en verdwijnen soms eveneens. De gestelde doelen voor Natura 2000-gebieden lopen hierdoor gevaar of worden moeilijker realiseerbaar. Deze problematiek belemmert de vergunningverlening voor economische activiteiten waarbij stikstof wordt uitgestoten. Uitbreiding van emissies van stikstof was voor de komst van de PAS vaak onmogelijk te legaliseren en was daardoor niet meer mogelijk.

Daarom heeft het Rijk het initiatief genomen om enerzijds de stikstofproblemen aan te pakken en anderzijds weer economische ontwikkeling mogelijk te maken. Hiertoe is het Programma Aanpak Stikstof ontwikkeld. In dit programma werken overheden, maatschappelijke partners en brancheorganisaties samen om de stikstofuitstoot te verminderen en daarmee ook economische ontwikkelingen mogelijk te maken. Op 1 juli 2015 is de PAS in werking getreden. De PAS is een totaalplan waarmee zowel ecologie als economie vooruit kunnen. De PAS verbindt maatregelen voor depositiereductie van stikstof en ecologisch herstel met het creëren van ruimte voor nieuwe economische activiteiten.

De PAS maakt inzichtelijk hoe Nederland de Europese natuurdoelen die zijn opgenomen in de Vogel- en Habitatrichtlijn gaat realiseren. In de PAS is een uitgebreid bijsturingsmechanisme opgenomen voor het geval maatregelen onvoldoende werken.

Tot op heden is er, bij het verminderen van de stikstofemissies vooral aandacht geweest voor de depositie afkomstig van de veehouderij. De reden is dat de landbouw de grootste bijdrage levert (48 %) aan de totale depositie in Nederland. De industrie levert volgens een recente studie van het RIVM een aandeel van circa 3 % in het totaal³. Een andere bron sprak eind 2014 van een aandeel van de industrie van 11 % (bron: Landelijk PAS-bureau/BIJ12⁴). De oorzaak van dit grote verschil is niet bekend.

³ RIVM, Grootschalige concentratie- en depositiekaarten Nederland, Rapportage 2016.

⁴ Het PAS-bureau is een onafhankelijke interbestuurlijke organisatie die valt onder Bij12. Dit is de uitvoeringsorganisatie voor de samenwerkende provincies en werkt behalve voor provincies ook voor het rijk en andere ketenpartners.

De PAS gaat er van uit dat emissies van stikstofverbindingen niet groter zijn dan op basis van vergunningen zou mogen. Wanneer de emissies groter zijn leidt dat tot meer depositie in de gevoelige gebieden waardoor de doelen van de PAS en Natura 2000 in gevaar worden gebracht.

Omdat de veehouderijsector in Nederland het grootste aandeel heeft in de stikstofdepositie in Natura-gebieden ligt voor wat betreft toezicht en handhaving hierop al jarenlang de focus. Het toezicht is er op gericht de naleving te verbeteren en daarmee de depositie te verminderen.

Tot op heden is er in het toezicht op grond van de Nb-wet vrijwel geen aandacht geweest voor de uitstoot van stikstofverbindingen door de industrie. Naleefcijfers van de industrie op dit aspect zijn niet bekend. Omdat de industrie ook een bijdrage levert in de totale depositie is het van belang dat de aandacht wordt verbreed naar deze sector.

Een hoge naleving is noodzakelijk om de doelstellingen van Natura 2000 én de PAS te kunnen halen. De emissies in de buurt van Natura 2000-gebieden leveren vermoedelijk de grootste risico's op voor de instandhoudingsdoelen. Daarmee is het belangrijk dat prioriteit wordt gegeven aan bedrijven in de nabijheid van Natura 2000-gebieden én/of aan bedrijven met een grote uitstoot van stikstofverbindingen.

In het Speerpunt "Verlaging Stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden", waartoe in september 2015 door het Brabantse Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht (BPO) is besloten, is afgesproken stikstofemissies uit de industrie in 2016 meer aandacht te geven 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 om de industriële sector tegen het licht te houden. Deze steekproef is in 2016 uitgevoerd. Dit rapport beschrijft de resultaten van de steekproef.

4 AANLEIDING EN DOEL VAN DE PILOT/STEEKPROEF

De hoofddoelstelling van het BPO-Speerpunt is het verlagen van de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden. Voor een lage stikstofdepositie is goede naleving van de regels die gelden voor stikstofemissies nodig.

Aangezien er op regionale en provinciale schaal weinig inzicht bestaat in de omvang van industriële stikstofemissies en de stikstofdepositie als gevolg in Natura 2000-gebieden werd middels een steekproef getracht meer kennis te verwerven. Daarnaast is getracht inzicht te krijgen in de mate van naleving van de regels die gelden voor de industrie. Met deze informatie kan worden gezien of er extra inspanningen nodig zijn om de naleving te verbeteren en kan een strategie worden bepaald.

De belangrijkste argumenten om de focus in een pilot te richten op de industriële sector:

- de industrie is tot op heden minimaal betrokken in het toezicht stikstofemissies. De stikstofemissies zijn een black box waarin meer inzicht verkregen moet worden;
- er is behoefte aan inzicht in het naleefgedrag door de sector;
- er is weinig zicht in hoeverre door de sector stikstofemissie-beperkende maatregelen worden genomen en of er aanvullende maatregelen realistisch, nodig en mogelijk zijn;
- op lokaal niveau kunnen er hotspots zijn (de zogenaamde piekbelasters) uit de industrie die we niet in beeld hebben en die een grote bedreiging vormen voor de

- instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden. De pilot is mede bedoeld om daar zicht op te krijgen;
- er bestaat een risico dat een aantal industrieën wél vergunningplichtig zijn en niet over een vergunning beschikken. Als we deze situatie niet snel tegen het licht houden lopen we het risico dat er op termijn weer een onoplosbaar probleem ontstaat zoals dat eerder ontstond met de veehouderij. Denk daarbij aan allerlei niet vergunbare maar wél gerealiseerde situaties. De PAS is mede in het leven geroepen om die vrijwel onomkeerbare misstanden op te lossen;
 - creëren van een gelijk speelveld. Daar waar er al lang aandacht is voor de veehouderij is het nu tijd om het vizier ook een andere richting te wenden.

5 DE AANPAK

5.1 Selectie en controles

In het plan van aanpak is opgenomen dat per Brabantse regio steekproefgewijs circa 15 industriële bedrijven worden geïnspecteerd. De controlebezoeken worden verwerkt in een controleverslag. De insteek van de controles is de Nb-wet maar de uitvoering wordt daar waar mogelijk gecombineerd met een Wabo-controle.

Na afronding van de controle krijgt de bezochte inrichting een bezoekbevestiging en bij een overtreding een handhavingbrief.

De opzet van de steekproef is niet “aselect”. De selectie van bedrijven voor de steekproef heeft plaatsgevonden op basis van verwachte vergunningplicht op grond van de Natuurbeschermingswet. Om de verwachting te onderbouwen zijn twee ondercriteria geformuleerd zijnde een forse uitstoot van stikstofverbindingen of een geringe afstand tot een voor stikstof gevoelig habitattype in een Natura 2000-gebied. Op grond van dit laatste criterium zijn ook bedrijven met een relatief bescheiden emissie geselecteerd.

Ervaringscijfers uit veehouderij-controles laten zien dat ook kleine bedrijven in de directe nabijheid van een gebied een forse piekbelasting kunnen veroorzaken. Van belang is om voor wat betreft de industrie in beeld te krijgen of daar ook vergelijkbare situaties voorkomen en of industriële emissies een vergelijkbare verspreiding van stikstofverbindingen vertonen.

Met de controles ontstaat inzicht in hoeverre de bedrijven beschikken over de juiste vergunningen of meldingen op grond van de Nbwet. Bij het uitvoeren van een controle bij een bedrijf zonder Nbwet-vergunning wordt tevens gezien of een melding PAS nodig is en of deze op de correct is ingediend.

Uit het beeld dat verkregen wordt uit de inspecties wordt duidelijk of er sprake is van een knelpunt en kan een verdere strategie worden bepaald voor stikstofgerelateerd toezicht en handhaving bij de industriële inrichtingen.

5.2 Opzet steekproef/nulsituatie-onderzoek, nagaan of er een knelpunt is.

Per regio werden circa 15 bedrijven geïnspecteerd. Dit betroffen zowel bedrijven met een Nbwetvergunning⁵ als bedrijven zonder Nbwetvergunning. De uitvoering van de werkzaamheden werd gedaan door een toezichthouder van een omgevingsdienst. Zo mogelijk werd het toezicht op grond van de Wabo en de Nbwet integraal uitgevoerd. Bij bedrijven met een vergunning werd nagegaan of hoe groot de emissie en depositie van stikstofverbindingen afkomstig van het bedrijf is en of er geen overschrijding plaatsvindt van de toegestane emissie. Bij bedrijven zonder vergunning werd onderzocht of de bedrijven vergunningplichtig dan wel meldingsplichtig waren. Er werden bedrijven betrokken waarvoor de provincie het Wabo-bevoegde gezag is maar ook bedrijven die onder de gemeentelijke bevoegdheid vallen. Het resultaat en de conclusies zijn in dit rapport verwerkt.

Omdat deze vorm van toezicht nieuw is in Nederland is onder de paraplu van dit speerpunt een werkinstructie voor toezichthouders opgesteld.

6 UITVOERING

6.1 De praktijk

De inrichtingen worden wanneer nodig op afspraak bezocht omdat de gegevens om de vergunning Nb-wet of PAS-melding te controleren, vaak administratief van aard zijn en bij een onaangekondigd bezoek niet direct voorhanden zijn of de juiste persoon niet aanwezig is.

Vooraankondiging van een controle levert geen groot afbreukrisico voor het constateren van een overtreding. Manipulatie van continue verbrandingsprocessen tijdens de uitvoering van een controle is veelal complex. Daarnaast is een controle voor een belangrijk deel administratief ingestoken en komen data uit diverse registraties die samen een beeld van het bedrijf vormen. Verder is het veelal moeilijk te putten uit een handhavingshistorie bij een bedrijf omdat stikstofemissie tot op heden beperkt is betrokken in het toezicht. Tenslotte heeft het voorwenden van een lagere emissie dan de werkelijke geen voordeel voor het bedrijf en het kan zelfs negatief uitpakken als bij een latere controle alsnog blijkt dat sprake is van vergunning- of meldingsplicht.

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

Zowel de controle op hoofdlijnen en het diepgaand onderzoek worden met behulp van de vergunningvoorschriften Nb-wet, de vergunningaanvraag Nb-wet/WABO tezamen met de bijbehorende onderzoeksrapporten en met de AERIUS Calculator⁶ berekening of de PAS-melding uitgevoerd. Het doel van de controles is om er achter te komen hoe de gegevens over de emissie(s) tot stand zijn gekomen. Verder wordt onderzocht of de gegevens betrouwbaar, tijdig, juist, volledig en reproduceerbaar zijn.

⁵ Bedrijven die beschikken over een Wabo-vergunning die getoetst is aan de Nbwet wordt ook aangemerkt als een Nbwetvergunning.

⁶ Rekentool die ontwikkeld is voor de uitvoering en monitoring van de PAS.

6.2 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 Nb-wet-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 of be- of verwerking van biomassa en/of mest) waarbij emissie van stikstofverbindingen plaatsvindt. Hierbij zijn de vermogens van diverse machines, draaiuren en productiecapaciteit van belang;
- de uitstoothoogte van de bronnen;
- de aard van de bronnen (waaronder afvalwater);
- het aantal voer- en werktuigen op het terrein van de inrichting;
- het aantal schepen en voertuigen die de inrichting aandoen;
- PRTR- rapportage/ Milieuverslag;
- energiejaaropgave;
- emissie meet- en registratiesysteem;
- rapporten van interne en/of externe audits;
- procedures/werkinstructies voor bijvoorbeeld emissiemetingen, onderhoud ketels, ect.

6.3 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 Nb-wet situatie of de PAS-melding. Daarnaast wordt een aanvullend onderzoek gedaan wanneer er bij een bedrijf zonder Nb-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 Nb-wet 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;
- een reconstructie op basis van productiegegevens en/of procesactiviteiten;
- de controle wordt uitgevoerd door een inspecteur met kennis van luchtmissies 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 de PAS of hij krijgt op dat vlak ondersteuning.

De handvatten voor de inspectie zijn uitgewerkt in de werkinstructie.

6.4 Afbakening en randvoorwaarden

Het project beperkt zich enkel tot controles op stikstofemissies in het kader van de PAS bij industriële inrichtingen.

In opdracht van de provincie worden al diverse controles uitgevoerd op grond van de Natuurbeschermingswet. Deze controles hebben een ruimere scope dan alleen stikstof. Getracht wordt om bij de uitvoering van deze pilot zoveel als mogelijk aan te sluiten bij die controles alsmede bij de controles op grond van de Wabo die veelal in opdracht van de gemeentes worden uitgevoerd.

Getracht wordt om de controles zoveel als mogelijk samen met het Wabo-bevoegde gezag te verrichten. De gemeente is voor de meeste inrichtingen het Wabo-bevoegde gezag. De controles worden uitgevoerd binnen de provinciegrenzen van de provincie Noord-Brabant.

Daarnaast worden aanpak en (tussen)resultaten zoveel als mogelijk afgestemd met de aanpak in Zuid-Holland (OZHZ) om kennis en ervaring te delen en te leren van elkaar met het oogmerk een beter resultaat.

De omgevingsdiensten en de waterschappen in Brabant hebben zich geconformeerd aan de Landelijke Handhavingstrategie (LHS). Bij overtreding van de Natuurbeschermingswet wordt de LHS gevolgd. Wanneer strafrechtelijk optreden aan de orde is of kan zijn wordt dit afgestemd met het OM/Functioneel Parket en met de politie.

6.5 Kennis en instrumenten

- bij de uitvoering van het project 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;
- in deze notitie is aangegeven dat de controles deels worden uitgevoerd op het administratieve vlak. Het beschreven toezicht is een specialistische taak. Kennis en ervaring is vooral aanwezig bij de grijze toezichthouders industriële inrichtingen die mogelijk luchtspecialisten zullen betrekken;
- voor de uitvoering is een Brabantse werkinstructie voor toezichthouders ontwikkeld.

7 RESULTATEN

7.1 Bedrijven met een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet

Door de drie omgevingsdiensten werden 20 industriële bedrijven met een Natuurbeschermingswet-vergunning gecontroleerd of met een omgevingsvergunning met toepassing van hoofdstuk IX van de Natuurbeschermingswet⁷. Bij de controles werden diverse aspecten bezien maar in deze rapportage wordt uitsluitend ingegaan op of voldaan is aan het vergunde emissieplafond voor de uitstoot van stikstofverbindingen (stikstofoxiden of ammoniak).

Het resultaat van deze controles is opgenomen in de volgende tabel.

Tabel: resultaat van controles van de emissies bij industriële bedrijven met een Natuurbeschermingswetvergunning

Omgevingsdienst	Aantal geïnspecteerde bedrijven	Aantal overtreding emissieplafond
OMWB	9	0
ODBN	2	0
ODZOB	9	1
Totaal	20	1

Opvallend was dat er weinig overtredingen van het stikstofemissieplafond werden vastgesteld. De reden van de enkele overtredingen was veelal een uitbreiding waarvoor geen uitbreidingsvergunning is aangevraagd. De volgende redenen werden door toezichthouders voor de hoge mate van naleving genoemd:

- Bedrijven met een Nbvergunning hebben vaak heel bewust een vergunning aangevraagd. Daarmee zijn ze op de hoogte van de inhoud.
- De vergunningen zijn vaak gebaseerd op de aanvraag die voor de omgevingsvergunning is gebruikt. Deze is veelal “ruim” ingestoken. Een reden daarvoor is dat bedrijven een vergunning op de groei aanvragen.
- In de vergunningen zijn meestal geen concrete maatregelen opgenomen om de stikstofemissies te beperken.
- Als er wél maatregelen zijn voorgeschreven dat gaat het meestal uitsluitend om doelvoorschriften voor wat betreft stikstofemissies. Weliswaar dan wordt een jaarvracht aan de vergunning verbonden maar meet-, registratie- en rapportageverplichtingen ontbreken. Bij de momentopname van de fysieke bedrijfsinspectie is een potentiële overtreding van de jaarvracht dan moeilijk vast te stellen.

⁷ Een Wabo-vergunning die getoetst is aan de Natuurbeschermingswet (Verklaring van geen bedenkingen provincie of intern advies binnen de provincie) wordt aangemerkt als een Nbwetvergunning.

7.2 Bedrijven zonder een Nbwet-vergunning of melding

Onderstaand het resultaat van de uitgevoerde controles.

Tabel: resultaat van controles van de emissies bij industriële bedrijven met een voorafgaande aan de controle ingediende melding PAS

Omgevingsdienst	Aantal geïnspecteerde bedrijven	Aantal vergunningplichtig	Aantal meldingsplichtig	Aantal overtreding emissieplafond
OMWB	5	2	0	2 (ivm geen vergunning)
ODBN	11	2	1	3 (ivm geen vergunning of melding)
ODZOB	5	2	0	2 (geen vergunning)
Totaal	21	6	2	

Het blijkt dat 29 % van de geïnspecteerde bedrijven zonder de benodigde Nbwet-vergunning in werking is.

7.3 Algemene conclusies

Gebleken is dat de bedrijven die vergunningplichtig zijn en niet over een vergunning beschikken veelal de grotere industrieën betreffen die onderdeel vormen van de voedingsmiddelenindustrie, de productie van energie, metaalbewerking of de productie van bouwstoffen. Verder is gebleken dat de bezochte mestverwerkers en composteerders meestal wel over een Nbwetvergunning beschikken maar in een enkel geval was sprake van overtreding.

Bij de inspecties is verder gebleken dat de reden van de vergunningplicht meestal te wijten is aan het in werking hebben van grote en continue verbrandingsinstallaties. Daarnaast worden er bij het composteringsproces en bij mestverwerking (vergisting) veel stikstofverbindingen geëmitteerd die leidt tot vergunningplicht. Verder is gebleken dat verbrandingsprocessen van een relatief geringe omvang nabij gevoelige Natura 2000-gebieden meestal geen vergunningplicht tengevolge hebben. Waarschijnlijk verspreiden NOx-emissies zich veel verder dan bijvoorbeeld ammoniak waardoor de stikstofoxiden over een veel groter gebied maar in lagere concentratie neerslaan. Vooral de industriële bedrijven met in verhouding een bijzonder grote doorzet aan fossiele of biobrandstoffen blijken vergunningplichtig te zijn.

Ook is gebleken dat de bijdrage van transportbewegingen binnen de grenzen van een inrichting of in de nabijheid van een gebied meestal een minimale bijdrage leveren aan de totale emissie waardoor de transportbewegingen niet de oorzaak van de vergunningplicht zijn.

In enkele gevallen bleek bij een inspectie dat niet zozeer de stikstofemissie en –depositie mogelijke vergunningplicht ten gevolge had maar andere effecten van de bedrijvigheid. Het ging van om bedrijven die gevestigd waren in de directe nabijheid of zelfs aangrenzend een gebied en die grondwater onttrokken/onttrekken of andere verstoring veroorzaakten zoals forse emissie van geluid. Het resultaat van dat onderdeel van de inspecties is niet in deze rapportage verwerkt.

8 COMPLICATIES EN RISICO'S

In Brabant worden een aantal gebieden door provinciaal beleid⁸ extra beschermd tegen ontwikkelingen die nieuwe stikstofbelasting met zich meebrengen. In deze gebieden is geen ontwikkelruimte beschikbaar voor uitbreiding van bedrijven. Deze aanwijzing heeft betrekking op habitattypen gelegen in de Peelgebieden, de Strabrechtse Heide en de Kampina en Oisterwijkse Vennen.

Daarnaast is door het rijk voor een aantal gebieden de grenswaarde gesteld op 0,05 mol in plaats van 1 mol waarmee de meldingsmogelijkheid voor bedrijven die soms een relatief bescheiden uitbreiding realiseren verdwenen. De verlaagde grenswaarde geldt onder meer de Deurnse Peel en Mariapeel, de Kampina en de Oisterwijkse Vennen en het Ulvenhoutse Bos.

Deze verlaging van de grenswaarde al dan niet in combinatie met het niet meer uitgeven van ontwikkelruimte bemoeilijkt de vergunningverlening voor bedrijfsuitbreidingen die meer dan 0,05 mol depositie veroorzaken op de gebieden. Daarom is het voor bedrijven die relevante depositie op deze gebieden veroorzaken extra van belang om bij uitbreiding of wijziging te onderzoeken of er sprake is van vergunningplicht en de vergunnings situatie voor realisatie in orde te brengen. Een gerealiseerde uitbreiding na 1 januari 2015⁹ zonder vergunning is immers moeilijk vergunbaar of soms zelfs onmogelijk tenzij extra emissiebeperkende maatregelen binnen de eigen bedrijfsvoering worden genomen. Wanneer hiertoe geen mogelijkheden bestaan zal de emissie anderszins moeten worden teruggebracht tot een vergunbaar niveau.

⁸ Beleidsregel toedeling ontwikkelruimte PAS, segment 2 Noord-Brabant.

⁹ Op 1 januari 2015 waren de contouren van de PAS dusdanig helder dat de norm voor vergunningplicht bekend wordt verondersteld.

9 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

9.1 Conclusies

Uit de voorgaande informatie worden de volgende voorzichtige conclusies getrokken:

- Het feit dat er veel industrieën in werking zijn zonder de benodigde vergunning is op zijn minst opmerkelijk. Verwacht wordt dat vergunningverlening in de meeste gevallen, na een aanvraag daartoe, mogelijk zal zijn. Er is echter een gerede kans dat in enkele gevallen vergunningverlening uitsluitend mogelijk zal zijn eerst nadat ingrijpende en kostbare emissiereductie is gerealiseerd. Mogelijk kan in een enkel geval geen vergunning worden verleend. Het vergunningenproces dat op basis van de uitkomst van de controles dient te worden gestart zal dit uitwijzen.
- Uitgestoten stikstofoxiden slaan vaak op grote afstand neer, vaak tientallen kilometers verder. Het hanteren van afstand tot een Natura 2000-gebied is daarmee geen goed criterium om toezicht en handhaving te prioriteren.
- In de steekproef zijn relatief weinig industriële bedrijven betrokken met overwegend emissie van ammoniak (mestverwerkers en composteerders). Of afstand voor dit type bedrijven een goede indicator is voor de vergunningplicht moet nog nader worden onderzocht.
- Bedrijven met een betrekkelijke geringe emissie van stikstofoxiden in de directe nabijheid van Natura 2000-gebieden overschrijden in deze steekproef niet de grenswaarde die leidt tot vergunningplicht. Voor wat betreft ammoniakemissie is bekend dat ook kleine emissies op geringe afstand van een gebied tot vergunningplicht kunnen leiden. Niet onderzocht is of dit met de aard en het gedrag van de stikstofverbindingen in de lucht te maken heeft of met de uitstoothoogte of een combinatie van beide.
- Door verlaagde grenswaarde van verschillende Natura 2000 gebieden al dan niet in combinatie met de beleidsregel zijn toekomstige uitbreidingen van bedrijven met een grote depositie moeilijk te realiseren. De veehouderij is doordrongen van de consequenties van de regelgeving. Gezien het resultaat van de steekproef lijkt de industriële sector nog onvoldoende op de hoogte van deze regelgeving en de consequenties.

9.2 Aanbevelingen

Op basis van de uitkomsten en ervaringen opgedaan met deze steekproef wordt de volgende strategie geadviseerd:

- De pilot in 2017 te vervolgen in de vorm van project waarbij op basis van de opgedane expertise het totaal van de grote industrie indicatief wordt doorgelicht en de grootste risicogeveallen te selecteren voor een inspectie.
- In een vervolg zou de eerste actie zich moeten richten op de omvang van het probleem. Geïnventariseerd dient te worden hoeveel bedrijven er naar verwachting zonder vergunning in werking zijn. Actie 2 zou kunnen zijn om de bedrijven die naar verwachting vergunningplichtig zijn te inspecteren. Actie 1 en 2 kunnen gelijktijdig worden gestart omdat met de uitgevoerde steekproef al veel kennis is vergaard die het mogelijk maakt een tweede meer gerichte selectie van bedrijven uit te voeren.

- Gezien het feit dat vooral industrieën met omvangrijke verbranding van bio- en/of fossiele brandstoffen vergunningplichtig zijn, zou de focus in een vervolgproject op deze bedrijven moeten liggen. Daarnaast lijkt het van belang om mestverwerkers, co-vergisters en composteerders (ook de kleinere verwerkers) in het vervolgproject te betrekken.
- Bij een vervolg van de pilot dient de focus gericht te zijn op de bedrijven met grote emissie van stikstofoxiden. De afstand tot een gevoelig gebied is hierbij niet direct een eerste selectie criterium.
- De focus dient niet op de kleinere bedrijven (qua emissie van stikstofoxiden) in de directe nabijheid van Natura 2000-gebieden te liggen.
- Industriële bedrijven mét een Nb-vergunning kunnen relatief laag geprioriteerd worden in het toezicht omdat de naleving hoog is en de vergunningen ruim zijn ingestoken.
- Hierop vormen mestverwerkers, co-vergisters en composteerders een uitzondering omdat bij die typen bedrijven overtreding van het Nb-vergunde plafond en/of bedrijfsuitbreiding zonder vergunning werd geconstateerd.
- Verder wordt geadviseerd om naast controles ook het instrument van communicatie in te zetten om bedrijven te mobiliseren de vergunnings situatie in orde te maken.
- In dit project dient ook aandacht te worden besteed aan de handhaafbaarheid van afgegeven en nieuwe nog te verlenen vergunningen. 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.
- Voor dit vervolgproject in het eerste kwartaal van 2017 een projectplan op te stellen waarin bevoegde gezagen en uitvoeringsdiensten participeren.
- De bestaande werkinstructie toezicht en handhaving industrie te actualiseren op basis van opgedane ervaring.
- Een werkinstructie te ontwikkelen voor het uitvoeren van een quick-scan waarbij de toezichthouder eenvoudig een indicatie kan verkrijgen over de mogelijke vergunningplicht.
- In 2017 aanvullende scholing op het vlak van industriële stikstofemissies te organiseren voor toezichthouders.