

RAPPORT

Evaluatie inbouw NeR in het Activiteitenbesluit

Met een doorkijk naar lucht- en geurvoorschriften binnen
het stelsel van de Omgevingswet

Klant: Ministerie van infrastructuur en Milieu

Referentie: I&BBE9326R001F01

Versie: 01/Finale versie

Datum: 30 november 2017



Rijkswaterstaat
Ministerie van Infrastructuur en Milieu





HASKONINGDHV NEDERLAND B.V.

Laan 1914 no.35
3818 EX Amersfoort
Netherlands
Industry & Buildings
Trade register number: 56515154

+31 88 348 20 00 **T**
+31 33 463 36 52 **F**
info@rhdhv.com **E**
royalhaskoningdhv.com **W**

Titel document: Evaluatie inbouw NeR in het Activiteitenbesluit

Ondertitel: Evaluatie inbouw NeR in het Activiteitenbesluit

Referentie: I&BBE9326R001F01

Versie: 01/Finale versie

Datum: 30 november 2017

Projectnaam: Evaluatie inbouw NeR in het Activiteitenbesluit

Projectnummer: BE9326

Auteur(s): Klaas Koop & Sandro Jansen (RHDHV), Margret Groot & Rommy Ytsma (RWS leefomgeving, InfoMil)

Classificatie

Projectgerelateerd



Disclaimer

No part of these specifications/printed matter may be reproduced and/or published by print, photocopy, microfilm or by any other means, without the prior written permission of HaskoningDHV Nederland B.V.; nor may they be used, without such permission, for any purposes other than that for which they were produced. HaskoningDHV Nederland B.V. accepts no responsibility or liability for these specifications/printed matter to any party other than the persons by whom it was commissioned and as concluded under that Appointment. The integrated QHSE management system of HaskoningDHV Nederland B.V. has been certified in accordance with ISO 9001:2015, ISO 14001:2015 and OHSAS 18001:2007.



Inhoud

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Inleiding | 1 |
| 1.1 | Aanleiding | 1 |
| 1.2 | Doel en onderzoeksvragen | 3 |
| 1.3 | Onderzoeksmethodiek | 3 |
| 1.4 | Leeswijzer rapportage | 4 |
| 2 | Algemeen beeld en werkwijze bevoegd gezag | 5 |
| 2.1 | Algemeen beeld | 5 |
| 2.2 | Rol vergunningverlener versus toezichthouder | 6 |
| 2.3 | Actualiseren vergunningen | 7 |
| 3 | Reikwijdte, maatwerk en monitoring | 9 |
| 3.1 | Resultaten interviews en opgeloste knelpunten | 9 |
| 3.1.1 | Reikwijdte | 9 |
| 3.1.2 | Maatwerk | 11 |
| 3.1.3 | Monitoring | 12 |
| 3.2 | Analyse verbeteropties: uitzondering BBT conclusies | 12 |
| 4 | Zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) | 16 |
| 4.1 | Resultaten interviews en huidig beleid t.a.v. knelpunten | 16 |
| 4.2 | Analyse verbeteropties: MTR en vijfjaarlijkse informatieplicht | 19 |
| 4.2.1 | MTR en onderzoeksplicht als een BBT conclusie geldt | 19 |
| 4.2.2 | Toepasbaarheidsbeginsel en blootstelling aan personen | 22 |
| 5 | Geur | 25 |
| 5.1 | Resultaten interviews en opgeloste knelpunten | 25 |
| 5.2 | Analyse verbeteropties: handleiding geur | 26 |
| 6 | Loslaten grensmassaastroom en sommatieverplichting | 29 |
| 6.1 | Inleiding | 29 |
| 6.2 | Kwalitatieve analyse 2015 | 29 |
| 6.3 | Resultaten enquête en expertbeoordeling | 30 |
| 6.4 | Conclusie | 31 |
| 7 | Aanzetten ZZS module | 32 |
| 7.1 | Inleiding | 32 |
| 7.2 | Aanzetten ZZS module bij vergunningplichtige activiteiten | 33 |
| 7.3 | ZZS module aan voor “niet vergunningplichtige activiteiten”? | 35 |



| | | |
|----------|----------------------------------|-----------|
| 8 | Samenvatting en conclusie | 38 |
| 8.1 | Evaluatie inbouw NeR | 38 |
| 8.2 | Onderzoeksvragen Bal | 40 |
| | Literatuur | 41 |

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In 1992 is de Nederlandse emissierichtlijn lucht (NeR) tot stand gekomen, waarin eisen zijn opgenomen om industriële luchtmissies van luchtverontreinigende stoffen te beperken. Een belangrijk doel van deze richtlijn – naast vanzelfsprekend milieubescherming – was het harmoniseren van milieuvergunningen in Nederland. De emissie-eisen waren in eerste instantie gebaseerd op basis van toxicologische eigenschappen. Vervolgens is op basis van kosteneffectiviteit de definitieve emissiegrenswaarde (of eigenlijk stofklasse) bepaald. In 2002 zijn de eisen van de NeR herzien samen met bedrijfsleven, bevoegd gezag en maatschappelijke organisaties. Hierbij is de Duitse emissierichtlijn TA-Luft een voorbeeld geweest.

Pseudoregelgeving

De heroriëntaties van de NeR in de periode 2011 – 2015 waren belangrijke aanleidingen die hebben geresulteerd in de inbouw van de NeR in het Activiteitenbesluit vanaf 2016. Een belangrijke aanleiding was het project "Modernisering algemene regels" binnen het meerjarenprogramma "Herijking VROM-regelgeving". Doel van de herijking en modernisering van de VROM-regelgeving was het vereenvoudigen, stroomlijnen en verminderen van VROM-regels zonder af te doen aan de beleidsdoelen. Toegepast op pseudowetgeving betekende het dat bezien moest worden of er alternatieve instrumenten zijn waarmee dezelfde doelen kunnen worden bereikt en of er mogelijkheden zijn om het aantal pseudoregelgevingen – zoals de NeR – te verminderen (kamerbrief 2006).

Richtlijn Industriële Emissies

Een andere reden voor de inbouw van de NeR in het Activiteitenbesluit was de implementatie van de Richtlijn Industriële Emissies (RIE). De RIE eist dat ook voor emissies die niet in BREF's zijn geregeld, emissiegrenswaarden gelden. Dit volgt uit artikel 14 lid 6 van de RIE. Rechtstreeks werkende regels bieden daarbij meer harmonisatie en zekerheid dan een richtinggevend kader in vergunningen. Artikel 17 van de RIE biedt de mogelijkheid aan lidstaten om emissiegrenswaarden vast te leggen in algemene regels. Daarnaast hebben door de RIE de BBT conclusies een minder vrijblijvend karakter gekregen. Nu moeten deze binnen 4 jaar geïmplementeerd moeten worden. De relatie tussen de BBT conclusies en de generieke emissie-eisen in Nederlandse regelgeving moest worden heroverwogen.

Toekomstvisie Adviesgroep NeR

De NeR werd gewaardeerd om de flexibiliteit die het de vergunningverlener bood, en om de uitgebreide informatie die erin stond. De meeste bijzondere regelingen werden echter grotendeels als achterhaald beschouwd en beperkte bovendien de vrijheid van bevoegd gezag om in te spelen op de specifieke situatie [Boom 2011]. Om de flexibiliteit en informatiedichtheid van de NeR te behouden is in samenwerking met de Adviesgroep NeR een toekomstscenario geschetst. Dit toekomstscenario is gebaseerd op het idee de NeR op te splitsen in twee delen, een normatief deel en een informatief deel. Het normatieve deel is ondergebracht in het Activiteitenbesluit en het informatieve deel is – in aangepaste vorm – behouden gebleven als informatiedocument op de website van InfoMil.

Een uitgangspunt was een beleidsneutrale implementatie van de NeR in het Activiteitenbesluit, en daarom is aan de emissie-eisen en de systematiek niets essentieels veranderd. Het streven was om een gelijkwaardige milieubescherming en mate van harmonisatie te blijven behouden. Bij de inbouw zijn bedrijfsleven, bevoegd gezag en maatschappelijke organisaties via de Adviesgroep Industriële Emissies nauw betrokken geweest.

Evaluatieverplichting in nota van toelichting 4^{de} tranche wijzigingen

De inbouw van de NeR heeft onderdeel uitgemaakt van de 4^{de} tranchewijzigingen in het Activiteitenbesluit¹. In de nota van toelichting op de 4^{de} tranche wijzigingen is aangegeven dat de nieuwe afdeling 2.3 - Lucht en geur - uiterlijk 3 jaar na inwerkingtreding geëvalueerd zal worden (zie volgend tekstkader). Dit rapport beperkt zich tot de evaluatie van de inbouw van de NeR. In de nota van toelichting wordt ook genoemd dat bij de evaluatie aandacht wordt besteed aan de kosten/baten van zeer zorgwekkende stoffen. Voor dit onderwerp werd het nog te vroeg geacht. Daarentegen zijn twee ex ante evaluatievragen over luchtvoorschriften in het Besluit Activiteiten Leefomgeving uitgewerkt, waaronder de vraag of de voorschriften voor zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) ook moeten gelden voor type B inrichtingen, dat wil zeggen activiteiten die niet vergunningplichtig zijn.

Nota van toelichting 4de tranche wijzigingen

9. Evaluatie

Voor in ieder geval drie onderwerpen die gereguleerd worden met dit wijzigingsbesluit zal na verloop van tijd nader worden bezien of bijstelling van de regels noodzakelijk is. Het gaat om het smelten en gieten van metalen (paragraaf 4.5.13), de inbouw van de NeR (afdeling 2.3) en de energiebesparende maatregelen (paragraaf 2.6). Ook zal bij de evaluatie aandacht worden besteed aan de kosten/baten-aspecten bij de toepassing van de bepalingen met betrekking tot zeer zorgwekkende stoffen.

De nieuwe afdeling 2.3 (Lucht en geur) zal uiterlijk 3 jaar na inwerkingtreding geëvalueerd worden.

[...]

De adviesgroep industriële emissies zal een belangrijke rol vervullen bij het monitoren van de uitvoering van de inbouw van de NeR. De adviesgroep zal het Ministerie van Infrastructuur en Milieu adviseren op die punten waar in de praktijk onbedoelde fricties zijn ontstaan om recht te doen aan het uitgangspunt om de flexibiliteit en maatwerkmogelijkheden uit de NeR te behouden.

4.2. Nederlandse emissierichtlijn Lucht

[...]

De bepalingen over zeer zorgwekkende stoffen zijn alleen van toepassing op vergunningplichtige inrichtingen (type C). Dit sluit aan bij de gefaseerde aanpak binnen REACH, waarbij eerst aandacht wordt besteed aan grote volumes van de betreffende stoffen. Deze gefaseerde aanpak van REACH leidt tot nieuwe inzichten in de omgang met stoffen. Dit kan in de toekomst betekenen dat voor niet-vergunningplichtige inrichtingen (type B) vergelijkbare bepalingen zullen gaan gelden.

Relatie met Bal

Het Activiteitenbesluit zal na de 4^{de} tranche waarschijnlijk niet meer wijzigen, op enkele beperkte aanpassingen na die al in procedure zijn (zoals de implementatie van de Europese richtlijn "Medium Combustion Plants"). De resultaten van deze evaluatie zullen daarom waarschijnlijk geen invloed meer hebben op het Activiteitenbesluit. Afhankelijk van de beleidsoverwegingen van het ministerie, zullen de resultaten worden verwerkt in het Besluit Activiteiten Leefomgeving (Bal) of in een latere tranche wijzigingen. Het Bal is de opvolger van het Activiteitenbesluit. Op 1 juli 2016 is de consultatieversie van het Bal gepubliceerd en voorgelegd aan de Tweede Kamer. In juli 2017 is een nieuwe versie ter advies aan de Raad van State voorgelegd.

¹ 4^e tranche Activiteitenbesluit, Stb. 2015, nr. 337, *Reparatiebesluit Stb 2016 Nr. 425*

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Doel

De evaluatie heeft als doel te beoordelen of de algemene regels die in de plaats van de NeR zijn gekomen (Activiteitenbesluit) en nog komen (Bal) gelijkwaardige milieubescherming en harmonisatie opleveren. Daarnaast is ook het doel om de uitvoerbaarheid van de regelgeving te beoordelen, waaronder het nagaan of de flexibiliteit en maatwerk mogelijkheden van de NeR zijn behouden. Waar nodig wordt in kaart gebracht welke verbeteringen reeds zijn aangebracht en wat daarin verdere mogelijkheden zijn. Het onderzoek kent daartoe de volgende twee onderzoeksvragen:

Onderzoeksvragen afdeling 2.3 Activiteitenbesluit

- 1 *Wat zijn praktijkervaringen met afdeling 2.3 “Lucht en geur” van het Activiteitenbesluit en de handleiding “Luchtemissies voor bedrijven” - in relatie tot het doel van het onderzoek?*
- 2 *Wat zijn verdere verbetermogelijkheden in de uitvoering, de regelgeving of in de handleiding “Luchtemissies bij bedrijven”, gelet op uitvoerbaarheid van regelgeving, milieubescherming, en harmonisatie?*

In het onderzoek zijn ook de volgende twee ex ante onderzoeksvragen van de luchtvoorschriften in het Bal beantwoord:

Onderzoeksvragen luchtvoorschriften BAL

- 3 *Welk percentage inrichtingen wordt geraakt door het loslaten van de grensmassastroom en de sommatiebepaling per inrichting in het Bal?*
- 4 *Is het zinvol om de ZZS module ook te laten gelden voor niet-vergunningplichtige activiteiten in het Bal?*

Onderzoeksvraag 3 is gesteld omdat in de consultatieversie afdeling 2.3 enigszins vereenvoudigd is ingebouwd. Zo is de grensmassastroom en de sommatieverplichting binnen de stofcategorie in het Bal komen te vervallen. Een belangrijke reden hiervoor is het uitgangspunt van de Omgevingswet om de regelgeving eenvoudiger te maken. Een ander argument was dat de grensmassastroom is gekoppeld aan het begrip inrichting en dit begrip komt te vervallen in de Omgevingswet.

Onderzoeksvraag 4 volgt uit de Nota van Toelichting op de 4e tranche wijzigingen. De regelgeving voor ZZS kent een afwijkend toepassingsbereik ten opzichte van afdeling 2.3. De voorschriften uit artikel 2.4 gelden alleen voor type C bedrijven. De vraag is of het zinvol is om de ZZS voorschriften ook te laten gelden voor niet-vergunningplichtige activiteiten.

1.3 Onderzoeksmethodiek

Het onderzoek is uitgevoerd door RWS en Royal HaskoningDHV. De onderzoeksvragen zijn beantwoord aan de hand van interviews met bevoegd gezag, een bijdrage van de Adviesgroep Industriële Emissies en een bureaustudie.

Interviews, enquêtes en respons

In het onderzoek zijn mondelinge interviews afgenomen bij vijf omgevingsdiensten². Voor het bredere beeld is – naast de grote omgevingsdiensten met veel industriële activiteiten in hun regio – ook een aantal kleine tot middelgrote omgevingsdiensten geïnterviewd. De interviews werden gehouden met 1 of meer personen, bestaande uit vergunningverleners, toezichthouders, specialisten en/of juristen. De verslagen van deze omgevingsdiensten zijn geanonimiseerd opgenomen in bijlage A1. De interviews zijn afgenomen in oktober en november 2016.

² DCMR, OMWB, RUD IJsselland, ODRN en RUD Drenthe

De overige 24 omgevingsdiensten zijn benaderd met een schriftelijke enquête in het voorjaar van 2017. Daarmee zijn alle 29 omgevingsdiensten binnen Nederland uitgenodigd om deel te nemen aan dit onderzoek. De enquête is opgenomen in bijlage A2. De schriftelijke enquête is door 13 omgevingsdiensten beantwoord. Samen met de 5 mondelinge interviews hebben dus uiteindelijk 18 omgevingsdiensten deelgenomen aan dit onderzoek. De enquête bestond hoofdzakelijk uit gesloten vragen. De resultaten daarvan zijn in staafdiagrammen in bijlage A3 opgenomen. Ook de resultaten van de enquêtes zijn geanonimiseerd weergegeven.

Rol Adviesgroep Industriële Emissies

De Adviesgroep Industriële Emissies bestaat uit 12 leden en circa 25 agendaleden afkomstig van de Rijksoverheid, bevoegd gezag en het bedrijfsleven. Bij aanvang van het onderzoek is – na een presentatie van de opzet van het onderzoek – via een mondelinge en schriftelijke ronde aan de leden gevraagd deelvragen aan te leveren voor het onderzoek. Ook is de vragenlijst voor bevoegd gezag ter commentariëring aan de Adviesgroep voorgelegd. In het overleg van 30 maart 2017 is een conceptversie van de rapportage besproken en in de vergadering op 28 september 2017 een eindconcept. Het eindconcept was circa 6 weken voor het overleg verstuurd om ook de achterban van de leden de kans te bieden om te reageren op de rapportage.

Bureaustudie

Naast het afnemen van interviews, is ook bureaustudie verricht. Bij aanvang van het project is een analyse van de helpdeskvragen gedaan, om inzicht te krijgen in eventuele knelpunten bij de uitvoering van afdeling 2.3. Verder was bureaustudie noodzakelijk om informatie te verzamelen, over bijvoorbeeld de historie van regelgeving, over de luchtvoorschriften in de consultatieversie van het Bal en om verbetermogelijkheden in kaart te brengen en te analyseren.

1.4 Leeswijzer rapportage

Onderzoeksvragen 1 en 2 zijn, conform de opbouw van afdeling 2.3, per (deel)onderwerp behandeld:

- Hoofdstuk 2: Algemeen beeld en werkwijze bevoegd gezag
- Hoofdstuk 3: Reikwijdte, maatwerk & monitoring (artikel 2.3a, 2.7 en 2.8)
- Hoofdstuk 4: ZZS (artikel 2.4)
- Hoofdstuk 5: Geur (artikel 2.7a)

De artikelen 2.5 (emissiegrenswaarden) en 2.6 (vrijstellingsgrens), komen impliciet in deze hoofdstukken aan bod, maar zijn niet apart behandeld omdat dezelfde normen als in de NeR zijn aangehouden en deze daarom tot weinig opmerkingen en knelpunten hebben geleid. De onderzoeksvragen 3 en 4 worden respectievelijk in hoofdstuk 6 en 7 behandeld. Het rapport sluit af met een algemene conclusie in hoofdstuk 8 dat ingaat op het hoofddoel van het onderzoek:

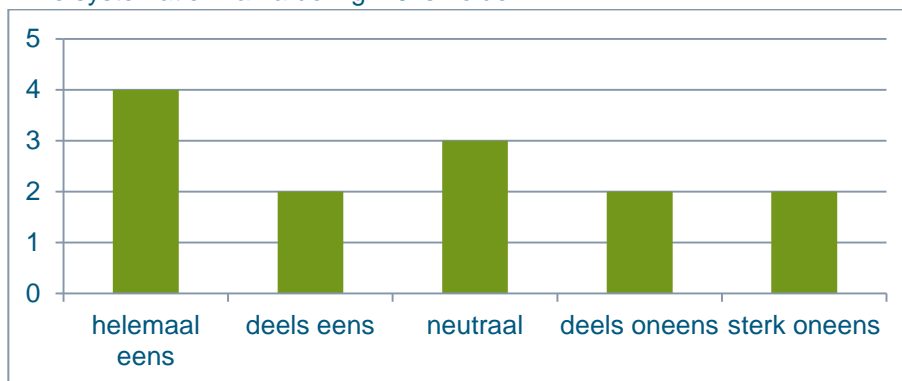
- Hoofdstuk 6: Loslaten grensmassastroom en sommatieverplichting
- Hoofdstuk 7: Aanzetten ZZS module
- Hoofdstuk 8: Samenvatting en conclusie

2 Algemeen beeld en werkwijze bevoegd gezag

2.1 Algemeen beeld

De ingebouwde regelgeving in afdeling 2.3 wordt in grote lijnen positief beoordeeld. Dit volgt zowel uit de mondelinge interviews als uit de schriftelijke enquêtes. De 4^{de} tranche wijzigingen worden gezien als een beleidsneutrale omzetting, waarbij de essentie van de NeR behouden is gebleven. De meeste respondenten vinden de systematiek helder en vinden het toepassingsbereik, de (monitorings)eisen en het overgangsrecht duidelijk (zie figuur 1 en de bijlagen A1 en A3). Ook het vervallen van de Nederlandse oplegnotities bij de Europese BREF's en de meeste bijzondere regelingen wordt niet als een gemis ervaren, blijkt uit mondelinge interviews. Als achtergronddocumenten zijn de bijzondere regelingen overigens nog op de website van InfoMil beschikbaar³. De meeste respondenten van de enquête onderschrijven ook het voordeel van het rechtstreekse karakter ten opzichte van de NeR (zie figuur 6 in bijlage A3). Dat heeft als voordeel dat er een wettelijk vangnet is voor emissies van luchtverontreinigende stoffen, waaronder ook van de stoffen die nog niet bij de aanvraag in beeld waren gebracht. Daarnaast kan de vergunningverlener zich beter concentreren op de uitzonderingen.

Figuur 1: De systematiek van afdeling 2.3 is helder



Wel loopt bevoegd gezag in de nieuwe regelgeving tegen een aantal knelpunten in de regelgeving aan, die de uitvoerbaarheid van de regelgeving en of de milieubescherming raken. Die worden in detail in het volgende hoofdstuk besproken. Binnen de Adviesgroep Industriële emissies is aangegeven dat de meest zwaarwegende knelpunten bij de uitvoerbaarheid van regelgeving liggen op het vlak van geur en reikwijdte (voorschriften kunnen volgen uit algemene regels, vergunning of maatwerk).

Ook de handleiding “Luchtemissies bij bedrijven” vinden veel respondenten helder, blijkt uit de schriftelijke enquête (zie vraag 7 van bijlage A3). Wel worden in de schriftelijke enquêtes en de mondelinge interviews detailopmerkingen gegeven. Samenvattend betreffen die opmerkingen de wens om meer de duidelijkheid te geven over maatwerk, over de uitzondering met betrekking tot BBT conclusies, mengsels met ZZS en over zelfclassificatie van ZZS. Opgemerkt werd ook dat de handleiding beknopter is dan de NeR. De NeR is in digitale vorm overigens nog als achtergrondinformatie op de InfoMil website beschikbaar.

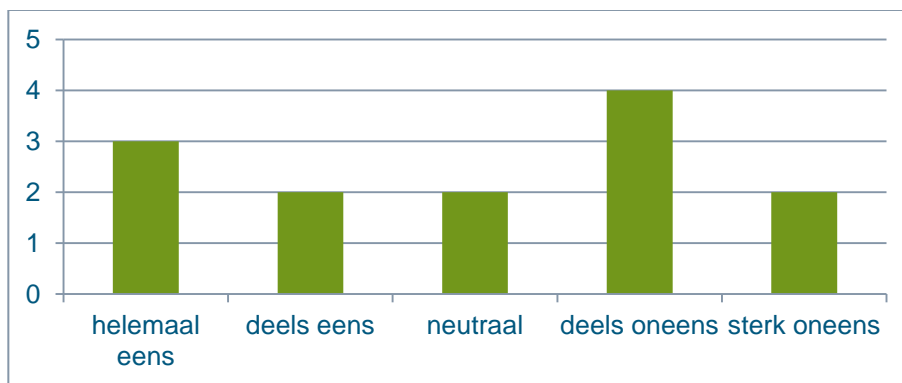
³ Zie NeR-archief: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/lucht/ner-archief/>

2.2 Rol vergunningverlener versus toezichthouder

Hoewel de systematiek in afdeling 2.3 niet essentieel is veranderd ten opzichte van de NeR, heeft de verandering wel invloed op de werkwijze van bevoegde gezagen. Door de inbouw van de NeR in het Activiteitenbesluit hebben de emissiegrenswaarden een rechtstreekse werking gekregen. Voorheen nam de vergunningverlener aan de hand van de NeR of andere BBT documenten alle emissiegrenswaarden op in de vergunning. De vergunningverlener beoordeelt nog steeds de aanvraag, bereidt de vergunning voor met meer of minder dan wel afwijkende emissiegrenswaarden en de vergunningverlener toetst periodiek of actualisatie nodig is. Maar wanneer er geen afwijkende eisen in de vergunning staan, toetst de toezichthouder of aan de generieke eisen en de emissiegrenswaarden in afdeling 2.3 van het Activiteitenbesluit voldaan wordt.

Omgevingsdiensten zijn zich bewust van deze verandering maar toezichthouders worstelen wel nog met deze nieuwe rol. Dit blijkt uit zowel de mondelinge interviews, als de schriftelijke enquête waarin is gevraagd of duidelijk is welke emissie-eisen uit afdeling 2.3 gelden. Uit figuur 2 blijkt dat 6 van de 13 omgevingsdiensten aangeven dat die eisen voor toezichthouders niet duidelijk zijn.

Figuur 2: Het is bij handhaving duidelijk welke emissie-eisen uit afdeling 2.3 gelden voor de inrichting



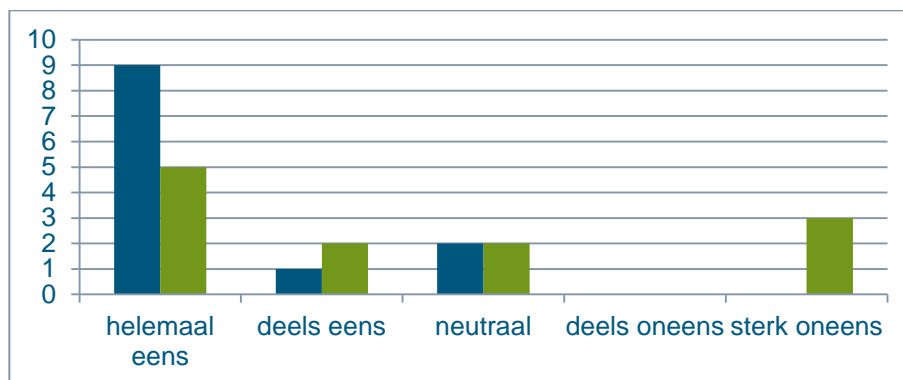
Toezichthouders zijn generalisten, die niet de specifieke kennis in huis hebben om deze taak goed te kunnen vervullen. Ze hebben daarbij expertise nodig van vergunningverleners en specialisten. Tegelijkertijd hebben vergunningverleners en toezichthouders te maken met een toenemende tijdsdruk. Vaak wordt binnen omgevingsdiensten gewerkt met standaardbudgetten per inrichting en moet – volgens de geïnterviewden – steeds efficiënter gewerkt worden. Hoewel deze ontwikkeling los staat van de inbouw van de NeR, komt dit de taak om te handhaven op afdeling 2.3 niet altijd ten goede. Het verschuiven van medewerkers van vergunningverlening naar handhaving ligt volgens de geïnterviewden niet voor de hand, omdat beide rollen om verschillende kennis, opleidingsniveaus en vaardigheden vragen.

Overzicht vigerende (emissie-)eisen

Zowel de toezichthouder als het bedrijf vinden het onoverzichtelijk dat de vigerende eisen uit de vergunning, uit maatwerk of uit algemene regels volgen. In de vergunningaanvraag staan in principe welke stoffen worden geëmitteerd, maar welke bijbehorende emissiegrenswaarde en monitoringseisen daarbij horen vereist een interpretatieslag. Deze volgen uit de systematiek van afdeling 2.3 en de lijst met stoffen, stofklassen en stofcategorieën in bijlage 12a en 12b. Een deel van de vergunningverleners geeft in de considerans aan welke eisen uit afdeling 2.3 volgen en welke eisen volgen uit de vergunning of maatwerk, maar dat is geen standaard werkwijze blijkt uit de mondelinge interviews.

In de enquête is ook gevraagd naar welke hulpmiddelen toezicht zou kunnen vereenvoudigen. Zeven respondenten zijn van mening dat een toelichting in de considerans het houden van toezicht op de voorschriften vereenvoudigd, en twee respondenten staan daar neutraal tegenover. Drie respondenten zijn het hiermee niet eens. Als risico wordt genoemd dat het considerans kan verouderen, door wijzigingen in algemene regels. Dat pleit ervoor om in de considerans alleen de stoffen te benoemen waarvoor algemene regels gelden en niet de (emissie-)eisen.

Figuur 3 Wordt met hulpmiddelen toezicht op voorschriften in afdeling 2.3 vereenvoudigd?



- Een digitale tool die inzicht geeft in de voorschriften die van toepassing zijn (blauw)
- De vergunningverlener neemt de geldende (emissie-)eisen op in het considerans (groen)

De toezichthouder, vergunningverlener en het bedrijf zouden ook ondersteund kunnen worden met bestaande of nieuwe hulpmiddelen. Een voorbeeld van een bestaand instrument is de digitale tool om per stof de emissieconcentratie en -vracht te vinden. Figuur 3 laat zien dat 10 van de 12 Omgevingsdiensten het handig zouden vinden als er een digitale tool beschikbaar komt, die op locatie aangeeft welke voorschriften van toepassing zijn.

2.3 Actualiseren vergunningen

Naast de structurele verandering van de werkpraktijk - beschreven in voorgaande paragraaf - heeft het bevoegd gezag ook te maken met een tijdelijke verandering; de vergunningen moeten worden aangepast aan afdeling 2.3 rekening houdend met het overgangsrecht. Als de vergunningseisen soepeler zijn dan afdeling 2.3, dan gelden deze nog 3 jaar als maatwerk en de geureisen nog 5 jaar (zie volgend tekstkader). Op respectievelijk 1 januari 2019 en 1 januari 2021 vervallen van rechtswege de vergunningvoorschriften en moet door het bevoegd gezag zijn beoordeeld of via maatwerk moet worden afgeweken van de eisen in afdeling 2.3 Activiteitenbesluit.

Overgangsrecht met betrekking tot afdeling 2.3

In afdeling 2.3 is geen specifiek overgangsrecht opgenomen, behalve voor geur. Dat houdt in dat het algemeen overgangsrecht in paragraaf 6.1 van het Activiteitenbesluit geldt. Volgens het algemene overgangsrecht geldt na het vervallen van de vergunningplicht een minder streng vergunningvoorschrift nog 6 maanden als maatwerk. Als het Activiteitenbesluit of de –regeling maatwerk mogelijk maken, dan gelden de minder strenge vergunningvoorschriften zelfs 3 jaar als maatwerk. Voor geurvoorschriften geldt een overgangstermijn van 5 jaar mits maatwerk mogelijk is (artikel 2.8a Activiteitenbesluit).

www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/activiteitenbesluit/overgangsrecht/algemeen/



Het actualiseren van vergunningen is een taak waaraan de vijf mondeling geïnterviewde omgevingsdiensten zijn gestart, maar die ze nog niet hebben afgerond. Dit wordt bij alle vijf de omgevingsdiensten projectmatig gedaan. Enkele geïnterviewden geven aan dat daar een eenmalig budget beschikbaar voor is, maar niet alle vijf. De totale tijdsbesteding van een Omgevingsdienst hangt vanzelfsprekend samen met de hoeveelheid industriële activiteiten in de regio. Het betreffen hier eenmalige bestuurlijke kosten.

3 Reikwijdte, maatwerk en monitoring

3.1 Resultaten interviews en opgeloste knelpunten

3.1.1 Reikwijdte

De meningen over de reikwijdte van afdeling 2.3 zijn verdeeld maar overwegend positief: negen respondenten zijn het helemaal of deels eens met de stelling dat het toepassingsbereik van afdeling 2.3 duidelijk is. Vier respondenten zijn het daar deels mee oneens of sterk oneens (zie figuur 2 in bijlage A3). De reikwijdte in afdeling 2.3 is beschreven in artikel 2.3a. Daarin staan verschillende gronden op basis waarvan afdeling 2.3 terugtreedt. Aannemelijk is dat de meeste gronden helder zijn, aangezien daar geen opmerkingen over zijn gemaakt in de schriftelijke of mondelinge interviews.

De opmerkingen die wel zijn gemaakt over reikwijdte hebben betrekking op de uitzondering voor BBT conclusies. Daarbij moet wel worden aangegeven dat acht respondenten het eens waren met de stelling dat de relatie tussen BBT conclusies en afdeling 2.3 helder is. Vier respondenten waren het oneens met deze stelling (figuur 3 in bijlage A3). Binnen de Adviesgroep Industriële Emissies is verder naar voren gekomen dat het bepalen van de juiste eisen voor stookinstallaties enigszins ingewikkelder is geworden, nu ook voor verbrandingsemissies afdeling 2.3 als vangnet geldt.

Uitzondering BBT conclusies

Met uitzondering van de minimalisatieverplichting voor ZZS is afdeling 2.3 van het Activiteitenbesluit niet van toepassing op emissies naar de lucht van een IPPC-installatie “indien en voor zover voor de activiteit of het type productieproces BBT-conclusies voor deze emissies zijn vastgesteld” (artikel 2.3a lid 2). Hiermee is beoogd om dubbele en tegenstrijdige eisen te voorkomen in de regelgeving. Het bevoegd gezag geeft aan dat het lastig kan zijn om te bepalen of BBT conclusies van toepassing zijn. Hieronder zijn enkele benoemde aandachtspunten toegelicht, met daarbij aangegeven in hoeverre daaraan al is tegemoetgekomen in het reparatiebesluit, door aanpassing van regelgeving of de handleiding “Luchtemissies bij bedrijven” of in het Bal.

Activiteitenbesluit, Artikel 2.3 lid 2

In afwijking van het eerste lid is deze afdeling, met uitzondering van de artikelen 2.4, tweede lid, niet van toepassing op emissies naar de lucht van een IPPC-installatie indien en voor zover voor de activiteit of het type productieproces BBT-conclusies voor deze emissies zijn vastgesteld op grond van artikel 13, vijfde en zevende lid, van de EU-richtlijn industriële emissies. Indien de BBT-conclusie van toepassing is op een groep van stoffen, geldt de eerste volzin voor alle stoffen die tot die groep van stoffen behoren.

Twee voorbeelden in Nota van toelichting op Artikel 2.3 lid 2

- Een voorbeeld hiervan zijn BREF's met een BBT-conclusie over de beperking van de uitstoot van vluchtige organische stoffen (VOS). Dat is een grote verzameling van individuele stoffen. In dat geval kan het bevoegd gezag de BBT-conclusie voor de VOS ook beschouwen als een BBT-conclusie voor de hieronder vallende individuele stoffen. Alle vluchtige organische stoffen zijn dan uitgezonderd van afdeling 2.3 (met uitzondering van de minimalisatieplicht voor zeer zorgwekkende stoffen).
- Een voorbeeld van BBT-conclusies die de individuele stof onvoldoende duidelijk aanwijzen kunnen zijn BREF's met een BBT-conclusie voor totaal stof (dust). In totaal stof kunnen ook zware metalen voorkomen. Als uit de BBT-conclusie niet duidelijk blijkt dat totaal stof als indicator voor zware metalen wordt gebruikt, geldt de BBT-conclusie niet ook voor zware metalen. Voor de emissies van zware metalen geldt in dat geval afdeling 2.3 van het Activiteitenbesluit. Wel is het in dit voorbeeld zo dat technieken om stofemissie te beperken over het algemeen ook emissies van zware metalen beperken. Het is daarom goed denkbaar dat met dezelfde maatregelen het bedrijf voldoet aan zowel de BBT-conclusie voor totaal stof als aan de voorschriften voor zware metalen die volgen uit afdeling 2.3 van het Activiteitenbesluit.

- **Stof en stofgroepen:** een BBT-conclusie kan gelden voor een emissie van een individuele stof, maar ook voor een emissie van meer stoffen of groep van stoffen. In dat geval geldt afdeling 2.3 niet voor de stoffen waarop de BBT-conclusie betrekking heeft. Voor het reparatiebesluit was dit nog niet helder. Vandaar dat de tweede volzin (zie bovenstaand tekstkader) aan artikel 2.3 lid 2 is toegevoegd via een reparatie. Uit de BBT-conclusie moet in dat geval wel duidelijk blijken dat deze van toepassing is op de individuele stoffen die vallen onder een groep van stoffen. De nota van toelichting geeft hiervoor twee voorbeelden (zie voorgaand tekstkader).
- **Gaat het om kwantitatieve én kwalitatieve BBT conclusies?**
In BBT conclusies staan zowel kwantitatieve emissie-eisen (zogenaamde BAT AEL) maar ook kwalitatieve eisen zoals bijvoorbeeld het toepassen van een nageschakelde techniek. In beide gevallen treedt afdeling 2.3 van het Activiteitenbesluit terug. Dit volgt uit de formulering van artikel 2.3a van het Activiteitenbesluit en wordt bevestigd door de uitspraak 201507265/1/A1 van de Raad van State van 3 mei 2017 over een bedrijf voor het opslaan en bewerken van afvalstoffen (onder punt 19.2). Hierover bestaat onduidelijkheid bij bevoegd gezag. Op de InfoMil website staan voorbeelden die hier verduidelijking op geven⁴.
- **Hoe algemeen mag een BBT conclusie zijn?**
Er heerst onduidelijkheid over hoe specifiek een BBT-conclusie moet zijn, om op basis daarvan te concluderen dat afdeling 2.3 van het Activiteitenbesluit terugtreedt. De formulering in artikel 2.3a van het Activiteitenbesluit geeft al aan dat de BBT conclusie moet gelden voor de luchtmissies van het betreffende proces of de betreffende activiteit. Moet daarnaast de BBT-conclusie specifiek voor een stof(groep) gelden, of is een BBT-conclusie voor het beperken van emissies naar de lucht ook al voldoende? Hierop is een toelichting gekomen op de InfoMil website⁵.

Stookinstallaties

Binnen de Adviesgroep Industriële Emissies kwam het volgende als knelpunt naar voren: de regelgeving voor stookinstallaties is niet eenvoudig, als gevolg van de complexiteit van het onderwerp en de Europese regelgeving waaraan Nederland is gehouden. De eisen aan verbrandingsemissies van stookinstallaties kunnen uit verschillende paragrafen in het Activiteitenbesluit of uit de vergunning. Dat sinds 1 januari 2016 de emissie-eisen daarnaast ook uit afdeling 2.3 van het Activiteitenbesluit kunnen volgen maakt dit enigszins complexer. Sinds de 4^{de} tranche wijzigingen geldt ook voor stookinstallaties afdeling 2.3 namelijk als vangnet. Een uitzondering daarop vormt paragraaf 3.2.1 door artikel 3.9 lid 1 en 2.

Vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid is het wenselijk om dat aan te passen, onder de voorwaarde dat het milieu voldoende beschermd blijft. Binnen het stelsel van de Omgevingswet wordt dat waarschijnlijk ook (grotendeels) anders. Uit de consultatieversie van het Bal volgt namelijk dat de luchtmodule niet aan staat voor grote stookinstallaties. Voor middelgrote stookinstallaties geeft de consultatieversie in het Bal nog niet aan welke algemene regels gaan gelden. Echter, in het Activiteitenbesluit gelden de emissie-eisen voor lucht uit afdeling 2.3 niet voor de middelgrote stookinstallaties die vallen onder paragraaf 3.2.1 van het Activiteitenbesluit. Het ligt voor de hand om de luchtmodule dan ook niet te laten gelden voor middelgrote stookinstallaties in het Bal. In die zin wordt de regelgeving voor stookinstallaties dus vereenvoudigd.

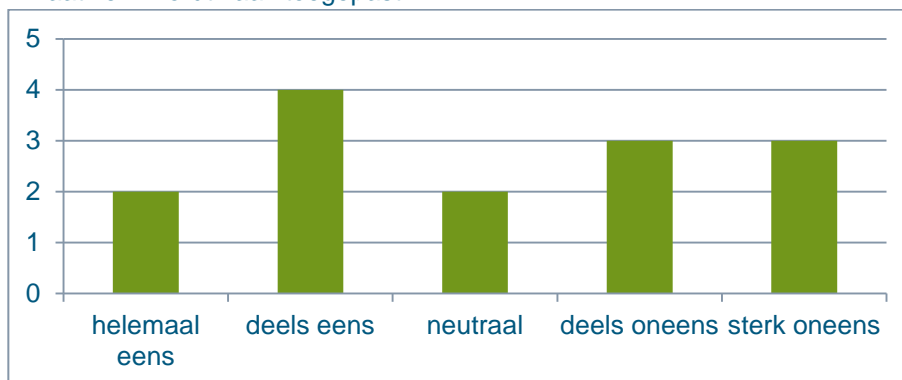
⁴ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/lucht/geur/handleiding-geur/stappenplan-bepalen/welke/>

⁵ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/lucht/digitale-ner/stappenplan-bepalen/toelichting/>, voorbeelden in geel kader

3.1.2 Maatwerk

Om dezelfde flexibiliteit en afwijkmogelijkheden te behouden als in de NeR is in artikel 2.7 (en artikel 2.4 lid 8) een maatwerkmogelijkheid opgenomen. Daarmee kan worden afgeweken van de generieke emissie-eisen in artikel 2.5. Ook kan worden afgeweken van monitoringseisen of kunnen eisen worden gesteld aan onderhoud van een emissiebeperkende techniek. In enkele mondelinge interviews is aangegeven dat maatwerk te standaard wordt toegepast. Hierover is ook in de schriftelijke enquête een vraag gesteld. De schriftelijke enquête laat echter een verdeeld beeld zien over de stelling dat maatwerk vaak wordt toegepast (zie figuur 4). Zes respondenten zijn het daarmee eens, zes respondenten oneens en twee respondenten staan daar neutraal tegenover.

Figuur 4: Maatwerk wordt vaak toegepast



Bij het afwijken van de generieke emissie-eisen in afdeling 2.3, gaat het niet alleen om versoepeling van eisen, maar ook om aanscherping van eisen. In vigerende vergunningen staan – om te voldoen aan BBT – ook emissie-eisen die strenger zijn dan de emissiegrenswaarde in afdeling 2.3. Als in deze gevallen geen maatwerk wordt toegepast, dan biedt dat het bedrijf ruimte om hogere concentraties te emitteren. Een geïnterviewde noemde in dit geval ook specifiek de NO_x range in de NeR van 50-500 mg/Nm³, die in het Activiteitenbesluit is omgezet naar een eis van 200 mg/Nm³. Strengere of soepelere emissie-eisen dan 200 mg/ Nm³ moeten nu in maatwerk worden omgezet.

Daarnaast kunnen IPPC installaties ook op basis van BBT via artikel 2.22 lid 5 van de Wabo afwijken van algemene regels. In die gevallen wordt de afwijkende eis ook in de vergunning opgenomen, en hoeft dat niet via de maatwerkmogelijkheden in afdeling 2.3 te gebeuren.

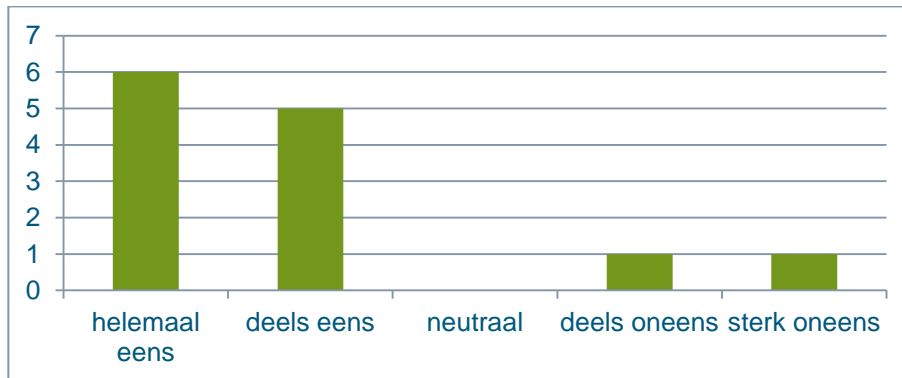
De afwijkmogelijkheid in artikel 2.7 is in het reparatiebesluit verduidelijkt. Expliciet is aangegeven dat artikel 2.7 beoogt drie maatwerkmogelijkheden te geven: de mogelijkheid om af te wijken van de emissiegrenswaarden voor luchtmissies uit puntbronnen, de mogelijkheid tot het stellen van eisen aan diffuse emissies en de mogelijkheid tot het stellen van andere eisen om luchtverontreiniging tegen te gaan. Afwijken met een maatwerkvoorschrift kan leiden tot strengere emissiegrenswaarden, maar ook tot minder strenge grenswaarden. Ook de maatwerkmogelijkheid in artikel 2.4 lid 8 is verduidelijkt in de zin dat ook soepelere eisen mogelijk zijn, zolang het belang van het milieu zich daar niet tegen verzet.

Afwijken via een maatwerkbesluit kent in het Activiteitenbesluit nog een tweetal algemene nadelen: de eerste is dat er een andere juridische procedure doorlopen moet worden, die afwijkt van de procedure voor vergunningverlening. Daarnaast kunnen eisen – naast eventuele algemene regels – volgen uit twee documenten, namelijk de vergunning en het maatwerkbesluit. Het BAL komt aan beide nadelen tegemoet door bij vergunningplichtige activiteiten maatwerk onderdeel van de vergunning te maken. RUD Zuid-Limburg heeft hier inmiddels enige praktijkervaring; binnen deze RUD zijn inmiddels gecombineerde besluiten genomen met zowel vergunningseisen als maatwerkeisen in afzonderlijke hoofdstukken.

3.1.3 Monitoring

De meningen over de monitoringsvoorschriften in het Activiteitenbesluit zijn positief: elf respondenten zijn het helemaal of deels eens met de stelling dat het duidelijk is welke monitoringseisen (artikel 2.8) gelden in afdeling 2.3. Twee respondenten zijn het daar deels of sterk mee oneens (zie figuur 5).

Figuur 5: het is duidelijk welke monitoringseisen (artikel 2.8) gelden in afdeling 2.3



Twee respondenten willen dat de monitoringsvoorschriften in het Activiteitenbesluit weer gaan gelden voor IPPC-installaties met een BBT-conclusie. Twee respondenten geven aan dat voor toezicht de monitoringsvoorschriften uit het Activiteitenbesluit onduidelijk zijn en dat het veel inspanning kost om deze per stof per bron te controleren. Het ontbreken van een lijst van ERP's wordt ook genoemd door een respondent.

3.2 Analyse verbeteropties: uitzondering BBT conclusies

Zoals in paragraaf 3.1.1 is geconcludeerd, leidt de uitzondering voor BBT conclusies tot onduidelijkheid. Daar is al verbetering in aangebracht. In deze paragraaf worden twee verdergaande oplossingsrichtingen besproken en vergeleken met de huidige situatie. Voor deze oplossingsrichtingen zijn op basis van bureaustudie en analyse de voor- en de nadelen geschetst. Hierbij is niet alleen gekeken naar de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de opties, maar ook naar milieubescherming en verplichtingen vanuit Europese regelgeving. De oplossingen worden gegeven met het oog op het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en dus ook in de terminologie van het Bal beschreven. De drie opties die zijn beschreven zijn:

1. Uitzondering voor luchtmissies, waarvoor BBT conclusies gelden (huidige situatie)
2. ZZS en luchtmodule gelden niet voor luchtmissies van IPPC-installatie.
3. ZZS en luchtmodule gelden altijd voor IPPC installaties.

Optie 1: uitzondering voor stoffen, waarvoor BBT conclusies gelden (huidige situatie)

Dit is de optie zoals de ZZS en lucht module in de consultatieversie van het Bal staan en waarbij de voorschriften rechtstreeks werkend zijn. De ZZS en de luchtmodule treden terug op het moment dat een BBT conclusie geldt voor luchtemissies. Deze optie is een beleidsneutrale omzetting van de huidige afdeling 2.3. In de volgende tekstbox staan de voor- en nadelen benoemd.

| Voordelen | Nadelen |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">■ Milieubescherming en harmonisatie: afdeling 2.3 is een vangnet voor emissies van IPPC installaties, waarvoor geen BBT conclusies gelden. Afwijken van de emissiegrenswaarden in het Bal is mogelijk en kan het bevoegd gezag in de vergunning regelen. Bovendien zijn de emissiegrenswaarden in het Bal rechtstreeks werkend; dus als bij toezicht blijkt dat andere emissies zich voordoen dan blijkt uit de vergunningaanvraag, dan kan daarop direct worden gehandhaafd.■ EU-regelgeving: De RIE eist dat ook voor emissies zonder BBT-conclusies emissiegrenswaarden worden vastgelegd. De algemene eisen voor luchtemissies geven hier invulling aan. | <ul style="list-style-type: none">■ Milieubescherming: de vijfjaarlijkse informatieplicht en de immissietoets gelden niet voor luchtemissies van IPPC installaties waar een BBT conclusie voor geldt.■ Harmonisatie: de Lucht- en de ZZS module gelden niet voor luchtemissies - waarvoor een BBT conclusie geldt - van IPPC installaties, maar wel voor alle luchtemissies van andere vergunningplichtige activiteiten.■ Consistentie regelgeving: de luchtvoorschriften uit de ZZS module gelden niet voor emissies van IPPC installaties met een BBT conclusie, de voorschriften voor emissies naar bodem en water gelden wel voor IPPC installaties.■ Uitvoerbaarheid regelgeving: vergunningplichtige activiteiten kunnen te maken hebben met algemene regels, die gelden naast de vergunning. Dit nadeel kan verkleind worden door in de considerans van de vergunning op te schrijven welke stoffen vrijkomen en wat de bijbehorende stofklasse is, en door tools te ontwikkelen.■ Uitvoerbaarheid regelgeving: het kan lastig zijn om te beoordelen of er een BBT-conclusie geldt voor de betreffende luchtemissie. In dat geval is het ook onduidelijk of de ZZS- en de luchtmodule terugtreedt. |

Optie 2: ZZS en luchtmodule gelden niet voor luchtemissies van IPPC-installatie

Bij deze optie gelden de ZZS- en de luchtmodule uit het Bal niet voor IPPC-installaties, als het gaat om luchtemissies, ongeacht of er al dan niet een BBT-conclusie van toepassing is. Het juridische regime voor IPPC installaties - wat betreft luchtemissies - worden dan de BREF documenten en de BBT conclusies. De ZZS en luchtmodule blijven wel gelden voor vergunningplichtige activiteiten die geen onderdeel zijn van een IPPC-installatie. Daarnaast geldt de ZZS module wel voor waterlozingen vanuit IPPC-installaties, ook al is daarvoor een BBT-conclusie in de BREF opgenomen. Op deze manier is dat voor waterlozingen ook opgenomen in de consultatieversie van het Bal.

| Voordelen | Nadelen |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">■ Uitvoerbaarheid regelgeving: IPPC-installaties hebben voor emissies naar de lucht niet te maken met algemene regels uit de ZZS en luchtmodule naast voorschriften die gelden vanuit de vergunning. Emissiegrenswaarden voor stoffen worden vastgelegd in de vergunning.■ Uitvoerbaarheid regelgeving: er is geen uitzondering voor stoffen met een BBT conclusie, waardoor in dit kader ook niet beoordeeld hoeft te worden of een BBT-conclusie geldt voor de betreffende stof. Dit kan een lastige beoordeling zijn. | <ul style="list-style-type: none">■ Milieubescherming en harmonisatie: afdeling 2.3 geldt niet als vangnet voor luchtmissies die niet in BBT conclusies zijn geregeld. De RIE eist dat voor deze emissies ook eisen gelden. Dit volgt uit artikel 14 lid 6 van de RIE. Deze eisen moeten dan in de vergunning worden opgenomen.■ Milieubescherming: de vijfjaarlijkse informatieplicht en de immissietoets* gelden niet voor luchtmissies van IPPC installaties waar een BBT conclusie voor geldt.■ Harmonisatie: de Lucht- en de ZZS module gelden niet voor luchtmissies van IPPC installaties, maar wel voor luchtmissies van andere vergunningplichtige activiteiten. De vergunningverlener stelt in dit geval zelf BBT vast. Hierdoor kunnen landelijke verschillen ontstaan hoe vergunningverleners hiermee omgaan en is er geen duidelijkheid meer vooraf over emissie-eisen.■ Consistentie regelgeving: de luchtvoorschriften uit de ZZS module gelden niet voor IPPC installaties, de voorschriften voor emissies naar bodem en water wel gelden wel voor IPPC installaties. |

Optie 3: ZZS en luchtmodule gelden altijd voor IPPC installaties

In de ZZS en de luchtmodule van het Bal komt te vervallen dat de module *niet* van toepassing is als er een BBT conclusie geldt. De ZZS en de luchtmodule gelden dus altijd voor IPPC installaties. Het is niet nodig om de eisen in de vergunning op te nemen, want de voorschriften uit het Bal zijn direct werkend. Het bevoegd gezag kan op basis van de BBT conclusies lichteisen opnemen in de vergunning. Maatwerk voor een vergunningplichtige activiteit of installatie zal de vergunningverlener regelen in de vergunning. De vergunningverlener onderbouwt zijn vaststelling van BBT in de considerans. Dit is vergelijkbaar met hoe het nu geregeld is voor grote stookinstallaties en afvalverbrandingsinstallaties in het Activiteitenbesluit en hoe buurlanden met algemene regels omgaan. Juridisch gezien is het mogelijk dat er verschillende eisen worden gesteld in BBT conclusies en in afdeling 2.3 voor dezelfde stof. Het Bor en het Activiteitenbesluit hebben een gelijke juridische status en beide verplichtingen gelden in dat geval. Een installatie voldoet aan beide verplichtingen, wanneer deze voldoet aan de strengste eis.

| Voordelen | Nadelen |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">■ Milieubeschermt: afdeling 2.3 is een vangnet voor luchtmissies van IPPC installaties. Dit is vooral van belang voor stoffen waarvoor geen BBT conclusie gelden. Bovendien zijn de eisen rechtstreeks geldend: als bij toezicht blijkt dat andere emissies zich voordoen dan blijkt uit de vergunningaanvraag, dan kan daarop direct worden gehandhaafd.■ Milieubeschermt de vijfjaarlijkse informatieplicht en de immissietoets gelden ook voor luchtmissies van IPPC installaties waar een BBT conclusie voor geldt.■ Harmonisatie: de Lucht- en de ZZS module gelden voor zowel luchtmissies van IPPC installaties, als voor luchtmissies van andere vergunningplichtige activiteiten.■ Consistentie regelgeving: zowel de voorschriften voor lucht, water als bodem gelden voor IPPC installaties, daarin is geen verschil meer gemaakt.■ Uitvoerbaarheid regelgeving: er is geen uitzondering voor stoffen met een BBT conclusie, waardoor in dit kader ook niet beoordeeld hoeft te worden of een BBT-conclusie geldt voor de betreffende stof. Dit kan een lastige beoordeling zijn. | <ul style="list-style-type: none">■ Uitvoerbaarheid regelgeving: vergunningplichtige activiteiten kunnen te maken hebben met algemene regels, die gelden naast de vergunning. Dit nadeel kan verkleind worden door in de considerans van de vergunning op te schrijven welke stoffen vrijkomen en wat de bijbehorende stofklasse is, en door tools te ontwikkelen. |

Conclusie

Zoals aangegeven is niet altijd eenvoudig te beoordelen of een BBT conclusie van toepassing is op een luchtmissie. Daardoor is het onduidelijk of afdeling 2.3 in die situatie wel of niet geldt. De oplossingen die in deze paragraaf bij optie 2 en optie 3 zijn beschreven, komen tegemoet aan dit uitvoeringsprobleem. Optie 2 (de luchtmodule is niet van toepassing op IPPC installaties) kent echter wel belangrijke nadelen op het vlak van milieubeschermt, consistentie in regelgeving en harmonisatie. Belangrijk nadeel van optie 2 is dat er voor luchtmissies van IPPC installaties – waarvoor geen BBT conclusie geldt - geen vangnet is in de vorm van afdeling 2.3.

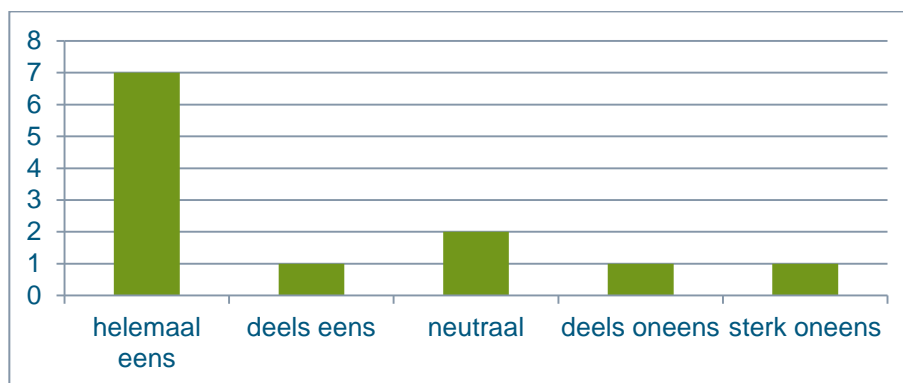
Optie 3 is in dat opzicht interessanter. Bij deze optie worden IPPC installaties niet uitgezonderd van de ZZS- en luchtmodule, ongeacht of er BBT conclusies van toepassing zijn. Deze optie kent voordelen op het vlak van milieubeschermt en consistentie. De uitzondering voor stoffen waarvoor een BBT conclusie geldt, is gemaakt om dubbele en tegenstrijdige regelgeving te voorkomen. Het kan daarom interessant zijn om na te gaan in hoeverre er daadwerkelijk sprake is van tegenstrijdige regelgeving, door bijvoorbeeld de luchtmissie-eisen in enkele (belangrijke) BREF's te vergelijken met de eisen in de luchtmodule. Mochten deze tegenstrijdigheden beperkt zijn, dan kan wellicht de uitzondering komen te vervallen.

4 Zeer zorgwekkende stoffen (ZZS)

4.1 Resultaten interviews en huidig beleid t.a.v. knelpunten

Uit de schriftelijke en mondelinge interviews blijkt dat de regelgeving voor ZZS in principe als helder wordt ervaren. Onderstaand figuur geeft aan in hoeverre de respondenten het eens zijn met de stelling dat de systematiek duidelijk is. Tien respondenten zijn het daarmee eens, deels eens of staan er neutraal tegenover. Ook zijn de meeste respondenten het eens met de stelling dat het toepassingsbereik van artikel 2.4 duidelijk is (zie figuur 15 in bijlage A3). In het reparatiebesluit zijn overigens wel twee artikelen explicieter gemaakt, maar ook in die fase kwamen geen grote onduidelijkheden naar voren⁶. Gezien de opmerkingen die in mondelinge en schriftelijke interviews zijn gemaakt over dit onderwerp, zit de moeilijkheid vooral in de uitvoering van de betreffende regelgeving en met name bij het bepalen of er sprake is van een ZZS. Een tweede punt waar respondenten kritisch over zijn is ongelijkheid in regelgeving; als er BBT conclusies van toepassing zijn, gelden ook de vijfjaarlijkse informatieplicht en de immisietoets niet. Vanuit het streven om ZZS te minimaliseren is dat niet wenselijk.

Figuur 5: De systematiek voor ZZS in afdeling 2.3 is duidelijk



Vastellen van ZZS

In artikel 2.4 van het Activiteitenbesluit staan verdere voorschriften voor stoffen die voldoen aan de criteria van ZZS. Dit artikel is alleen van toepassing voor type C inrichtingen. Deze voorschriften zijn voor een groot deel een beleidsneutrale implementatie van de NeR geweest. In de 4^{de} tranche wijzigingen wordt bij het begrip ZZS aangesloten bij de Europese wetgeving en internationale verdragen⁷. In artikel 2.3b van het Activiteitenbesluit is daarom een ZZS gedefinieerd als een stof die voldoet aan een of meer van de criteria of voorwaarden, bedoeld in artikel 57 van EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen (REACH). Deze verandering zou ook zijn doorgevoerd zonder de inbouw van de NeR, geeft de Nota van Toelichting op de 4^{de} tranche wijzigingen aan. Artikel 2.4 is van toepassing op alle stoffen die onder deze definitie vallen. Bovendien moeten de stoffen voldoen aan de bijbehorende emissiegrenswaarde in artikel 2.5. Voor de stoffen die in bijlage 12 aangewezen zijn als ZZS gelden specifieke ZZS emissie-eisen in artikel 2.5 van het Activiteitenbesluit.

⁶ In artikel 2.4, achtste lid, is verduidelijkt dat het bevoegd gezag een soepelere emissie-eis dan die uit artikel 2.5 kan toestaan mits het belang van het milieu zich daar niet tegen verzet. In artikel 2.4, tiende lid, is aangegeven dat de afwijkingmogelijkheid van het achtste lid ook geldt voor zeer zorgwekkende stoffen waarvoor in bijlage 2 van de Wet milieubeheer een luchtkwaliteitseis wordt gesteld.

⁷ Paragraaf 2.3.7. van de NeR schreef overigens al wel voor dat het bevoegd gezag een emissie-eis opneemt voor stoffen op de kandidatenlijst voor autorisatie, in bijlage XIV en bijlage XVII van REACH voorkomen, maar nog niet ingedeeld waren in een klasse in de MVP-categorie.

Het is de verplichting van het bedrijf om na te gaan of zij ZZS emitteren. Ook is het bedrijf op basis van artikel 1.15 van het Activiteitenbesluit verplicht om hierover de juiste informatie aan te leveren aan het bevoegd gezag. Het is de taak van het bevoegd gezag om de aangeleverde informatie te toetsen. In de mondelinge interviews komt naar voren dat bevoegd gezag zich kwetsbaar voelt bij deze taak en zich bewust zijn van de politieke gevoeligheid.

Ze voelen zich kwetsbaar omdat er geen limitatieve lijst is met ZZS en bovendien de lijst met geïdentificeerde ZZS van RIVM geen statische lijst is, maar een lijst die blijft uitbreiden. In de schriftelijke enquête is gevraagd wat het bevoegd gezag doet als een stof niet voorkomt in bijlage 12a. Twee van de negen bevoegde gezagen bepalen dan zelf de classificatie, de anderen doen dat niet. Acht van de negen respondenten gaan af op informatie van het bedrijf. Ook worden de website van InfoMil en hulpmiddelen van RIVM gebruikt bij de classificatie van ZZS (zie het antwoord op vraag 17 in bijlage A3).

Minimalisatieplicht, vijfjaarlijkse informatieplicht en immissietoets

De minimalisatieverplichting uit de NeR is geïmplementeerd in artikel 2.4 lid 2. Deze verplichting houdt in dat emissies van zeer zorgwekkende stoffen naar de lucht zoveel mogelijk worden voorkomen dan wel, indien dat niet mogelijk is, tot een minimum beperkt. De vijfjaarlijkse informatieplicht komt in het Activiteitenbesluit terug in artikel 2.4 lid 3 en lid 6a. Daarin is opgenomen dat de inrichting elke vijf jaar informatie aan het bevoegd gezag overlegt over de mate waarin van ZZS emissies plaatsvinden en de mogelijkheden om dat te voorkomen dan wel, indien dat niet mogelijk is, te beperken. De immissietoets is geregeld in artikel 2.4 lid 5, 6 en 7 en houdt in essentie in dat emissies ZZS naar de lucht niet tot overschrijding van het MTR van de immissieconcentratie van die stof.

In de enquête is gevraagd naar de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de minimalisatieverplichting in artikel 2.4 lid 2. Deze vraag is door 6 van de 13 respondenten beantwoord. Een respondent gaf aan dat ze reductiemogelijkheden vastleggen in voorschriften. Een tweede respondent gaf aan dat ze een BBT- en immissietoets uitvoeren. De anderen gaven daar geen invulling aan, of hebben moeite met deze invulling vanwege lastige discussies met bedrijfsleven (zie antwoord op vraag 19 in bijlage A3). Dit roept het beeld op dat bevoegd gezag weinig uitvoering geeft aan de minimalisatieverplichting, hoewel deze zes antwoorden een smalle basis bieden, om dit hard te concluderen. In de Adviesgroep Industriële Emissies is nog naar voren gekomen dat er behoefte is aan een referentiekader voor de beoordeling van de kosteneffectiviteit van ZZS. Het zal niet eenvoudig zijn om daar invulling aan te geven, vanwege de grote diversiteit van ZZS.

Voor stoffen waarvoor een BBT-conclusie geldt en voor stoffen met een immissie-eis in de Wet milieubeheer bijlage 2 gelden de vijfjaarlijkse informatieplicht en de toetsing aan de MTR waarde niet. Dit volgt uit artikel 2.3a lid 2 en artikel 2.4 lid 8. In beide situaties geldt de minimalisatieverplichting wel. In een mondeling interview wordt aangegeven dat hier sprake is van inconsistentie. Bovendien is dit geen platte implementatie van de NeR. Uitgangspunt bij deze beleidskeuze was het voorkomen van dubbele regelgeving voor IPPC installaties. In de consultatieversie van het Bal is bovengenoemde uitzondering aangehouden voor luchtmissies. Voor wateremissies gelden de vijfjaarlijkse informatieplicht en de immissietoets aan de MTR wel, ongeacht of er een BBT conclusie voor een stof geldt (zie tabel 4.1). Ook voor stoffen met een emissie-eis in de Wet milieubeheer geldt deze uitzondering in de consultatieversie van het Bal niet meer.

Tabel 4.1: Geldt een vijfjaarlijkse informatieplicht en immissietoets?

| | | vergunningplichtige activiteiten | Onderzoeks- plicht | immissie toets |
|-----------------------|--|--|-----------------------|----------------|
| Lucht | NeR (tot 1 jan 2016) | Alle vergunningplichtige bedrijven | ja | ja |
| | Activiteitenbesluit (vanaf 1 jan 2016) | IPPC-installatie met BBT-conclusie | nee | nee |
| | | IPPC-installatie zonder BBT-conclusie | ja | ja |
| | | Geen IPPC-installatie | ja | ja |
| | Bal (consultatieversie): ZZS module | IPPC-installatie met BBT-conclusie | nee | Nee |
| | | IPPC-installatie zonder BBT-conclusie | Ja | Ja |
| Geen IPPC-installatie | | ja | Ja | |
| Water | ABM en handboek immissietoets | Alle vergunningplichtige bedrijven | ja | ja |
| | Bal (consultatieversie): ZZS module / BKL | vergunningplichtige activiteiten (ook IPPC- installaties) | ja | ja* |

*Via aangewezen BBT-documenten in het Besluit kwaliteit leefomgeving

Toepasbaarheidsbeginsel en blootstelling aan personen

Een punt dat de Adviesgroep Industriële emissies naar voren bracht, is het volgende: in het Activiteitenbesluit staat dat getoetst moet worden aan het MTR vanaf de grens van de inrichting. Hierbij is aangesloten bij de Regeling luchtkwaliteit 2007 die geldt voor de immissietoets van immissie-eisen die in de Wet milieubeheer (Wm) staan. Daarnaast geldt voor de immissietoets van Wm stoffen ook het toepasbaarheidsbeginsel en blootstelling van personen. De vraag is of het ook wenselijk is om dit ook te laten gelden voor de immissietoets aan het MTR in artikel 2.4 lid 5. In paragraaf 4.2.2 wordt dit punt nader toegelicht en een aanbeveling gegeven.

Rijksbeleid om uitvoering van ZZS voorschriften te verbeteren

Zeer zorgwekkende stoffen zijn stoffen die zeer gevaarlijk zijn voor de mens en het milieu. Dit zijn bijvoorbeeld kankerverwekkende of hormoonverstorende stoffen. Dit zijn ook stoffen die in het milieu en in de voedselketen opbouwen (bioaccumuleren) en bijna niet afbreken (persistent). Daardoor blijven deze stoffen lang in het milieu. Het streven is om deze zeer zorgwekkende stoffen uit de leefomgeving te weren of tenminste beneden een verwaarloosbaar risiconiveau te brengen, of te houden (kamerbrief 2011).

Het Rijk heeft hiervoor (aanvullend) beleid opgesteld, blijkt uit twee vrij recente kamerbrieven⁸. Een deel van dat beleid richt zich op ondersteuning van bevoegd gezag bij de uitvoering van regelgeving, naast de al bestaande hulpmiddelen⁹ stelt RIVM bijvoorbeeld een lijst van potentiële ZZS op, onder meer via een zogenoemde groepsbenadering, waarbij gekeken wordt naar stoffen die mogelijk schadelijke eigenschappen hebben omdat zij qua moleculaire structuur lijken op al bekende ZZS. Ook wordt een tool voor bevoegd gezag ontwikkeld waarin per paragraaf milieubelastende activiteiten in het Bal is aangegeven welke ZZS daar mogelijk vrijkomen. Dit wordt geen uitputtende tabel, maar biedt het bevoegd gezag een handvat bij het toetsen van de informatie over de emissies van ZZS die het bedrijfsleven moet aanleveren. Verder komt het RIVM op verzoek van het ministerie met een richtlijn over het omgaan met emissies van mengsels met ZZS.

⁸

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/10/31/een-gezond-en-veilig-nederland>
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/06/22/gezond-en-veilig-nederland>

⁹ Voorbeelden van bestaande hulpmiddelen zijn de ZZS-lijst en zoekstelsel van RIVM, het opzoeken van de emissie-eisen voor onder andere ZZS (lucht), de beperkte immissietoets voor ZZS (lucht), de handleiding ZZS (lucht), de Algemene BeoordelingsMethodiek (ABM) met excel hulpmiddel (water) en het Handboek immissietoets (water)

4.2 Analyse verbeteropties: MTR en vijfjaarlijkse informatieplicht

Naar aanleiding van voorgaande paragraaf worden in deze paragraaf twee verbeteropties voorgesteld ten aanzien van de immissietoets aan de MTR en de vijfjaarlijkse onderzoeksplicht. De eerste paragraaf gaat in op de relatie van beide onderwerpen met BBT conclusies. De tweede paragraaf gaat op het toepasbaarheidsbeginsel en blootstelling van personen bij het toetsen aan de MTR.

4.2.1 MTR en onderzoeksplicht als een BBT conclusie geldt

Inleiding

In het Activiteitenbesluit gelden de vijfjaarlijkse informatieplicht en de immissietoets aan de MTR niet, als voor de betreffende emissie een BBT conclusie geldt. Dat was wel het geval in de NeR. De minimalisatieplicht geldt wel, zoals uitgebreider toegelicht in voorgaande paragraaf. Voor de ZZS met een BBT conclusie vormen de BREF documenten dan het wettelijke kader, voor de overige ZZS stoffen die de IPPC installatie naar de lucht emitteert het Activiteitenbesluit (tenzij bevoegd gezag op basis van BBT afwijkt van algemene regels). In deze paragraaf wordt beschreven in hoeverre binnen het wettelijke kader rondom de BREF documenten, zaken zijn geregeld die vergelijkbaar zijn met de vijfjaarlijkse informatieplicht en een toets aan de MTR in het Activiteitenbesluit. Dit om na te gaan in hoeverre een verschil in regime ook daadwerkelijk tot ongelijkheid leidt en of de NeR voldoende milieuneutraal is ingebouwd. Anderzijds wordt er ook op gelet of er daadwerkelijk een risico is op dubbele regelgeving als de uitzondering voor de vijfjaarlijkse informatieplicht en de MTR niet wordt gemaakt.

BREF documenten

Voor IPPC-installaties wordt op Europees niveau een BREF document opgesteld, als referentiedocument bij het opstellen van vergunningen. Tijdens het opstellen of het herzien van een BREF worden eerst de zogenaamde 'key environmental issues' vastgesteld. Als er voldoende referentie-installaties en emissiegegevens kunnen worden verzameld, worden daarvoor BBT conclusies vastgesteld. Voor ZZS wordt niet standaard een BBT conclusie bepaald. Voor een aantal ZZS is dat echter wel gedaan, zoals voor dioxines en furanen, benzeen, kwik en lood. Daarbij worden technieken genoemd om de emissies te beperken. Het is geen standaard streven om deze emissies terug te brengen naar nul.

De BREF documenten zijn gericht op de emissies van de IPPC-installatie en niet op de immissie. De immissieconcentratie is een norm voor de lokale situatie. Dit is dus niet direct gekoppeld aan een techniek en daarom lastig te regelen in BREF documenten. Wel geeft de richtlijn industriële emissies de mogelijkheid om strengere eisen te stellen dan de BBT-conclusies als luchtkwaliteit in het geding is. Dit staat in artikel 14 lid 4 en artikel 18 van de Richtlijn industriële emissies. In het Activiteitenbesluit is hiervan geen gebruik gemaakt door een immissietoets wettelijk verplicht te stellen voor IPPC-installaties met een BBT-conclusie.

Richtlijn Industriële Emissies

Artikel 14 lid 4

Onverminderd artikel 18 kan de bevoegde autoriteit strengere vergunningsvoorwaarden vaststellen dan die welke haalbaar zijn door gebruik te maken van de beste beschikbare technieken als beschreven in de BBT-conclusies. De lidstaten kunnen regels vaststellen op grond waarvan de bevoegde autoriteit dergelijke strengere voorwaarden mag vaststellen.

Artikel 18

Indien met het oog op een milieukwaliteitsnorm strengere voorwaarden moeten gelden dan die welke door toepassing van de beste beschikbare technieken haalbaar zijn, moeten in de vergunning extra voorwaarden worden gesteld, onverminderd andere maatregelen die getroffen kunnen worden om aan de milieukwaliteitsnormen te voldoen.



Voor iedere BREF wordt uitgezocht wat de best beschikbare technieken en welke technieken in ontwikkeling zijn. Hierin kan ook informatie staan over het rendement en de validatie van de techniek, de bedrijfszekerheid en de kosten en over afwenteleffecten. In hoeverre deze informatie in een BREF beschikbaar is, is afhankelijk van welke informatie lidstaten en bedrijven aanleveren.

Vaak worden geen BBT-conclusies vastgesteld specifiek voor ZZS. De praktijk wijst verder uit dat het gemiddeld meer dan 13 jaar duurt voordat een BREF herzien is, zoals tabel 4.2 laat zien. Het streven van de Commissie is volgens overweging 13 van de IED om een BREF om de 8 jaar te herzien. Dat is veel minder frequent dan de vijfjaarlijkse informatieplicht in het Activiteitenbesluit. Ook wordt bij het opstellen van een BREF geen onderzoek gedaan naar mogelijke alternatieven om bepaalde emissies te vermijden. Dit is wel een essentieel onderdeel van de vijfjaarlijkse informatieplicht in het Activiteitenbesluit. Informatie over alternatieven komt alleen in de BREF als dit soort informatie door lidstaten of bedrijven is aangeleverd.

Tabel 4.2: gemiddelde duur van een BREF herziening

| AFK | Naam (Nederlands) | Publicatie datum BREF | Start herziening | Publicatie BBT-conclusies | aantal jaar |
|----------|---|-----------------------|--|---------------------------|-------------|
| IRPP | intensieve veehouderijen | 2003 | 2008 | 2017 | 14 |
| LVOC | organische bulkchemie | 2003 | 2010 | 2017* | 14 |
| LCP | grote stookinstallaties | 2006 | 2011 | 2017* | 11 |
| WT | Afvalbehandeling | 2006 | 2013 | 2017* | 11 |
| WI | Afvalverbranding | 2006 | 2014 | 2017* | 11 |
| FDM | voedingsmiddelen en zuivel | 2006 | 2014 | 2017* | 11 |
| STS | oppervlaktebehandeling met oplosmiddelen | 2007 | 2015 | 2018* | 11 |
| FMP | ferrometaalbewerking | 2001 | 2016 | 2018* | 17 |
| TXT | Textiel | 2003 | 2017* | 2020* | 17 |
| NFM | non-ferrometalen | 2001 | 2007 | 2016 | 15 |
| REF | Raffinaderijen | 2003 | 2008 | 2014 | 11 |
| PP | papier en pulp | 2001 | 2006 | 2014 | 13 |
| CL | cement en kalk | 2001 | 2006 | 2013 | 12 |
| I&S | ijzer en staal | 2001 | 2007 | 2012 | 11 |
| GLS | glas en minerale wol | 2001 | 2007 | 2012 | 11 |
| TAN | Leerlooierijen | 2001 | 2008 | 2013 | 12 |
| CAK | chlor-alkali productie | 2001 | 2009 | 2013 | 12 |
| CV | Koelsystemen | 2001 | - | >2022* | >21 |
| SA | slachterijen en dierlijke bijproducten | 2005 | 2017* | 2020* | 14 |
| SF | smederijen en gieterijen | 2005 | 2018* | 2021* | 14 |
| ENE | energie efficiency | 2008 | - | 2019* | 11 |
| STM | oppervlaktebehandeling van metalen en plastics | 2006 | 2019* | 2022* | 16 |
| CER | Keramiek | 2006 | 2018* | 2021* | 15 |
| ESB | op- en overslag bulkgoederen | 2006 | - | >2022* | >16 |
| LVIC-AAF | anorganische bulkchemie - ammoniak, zuren en kunstmest\ | 2006 | Uitkomst nieuwe BREF WGC wordt afgewacht | >2019* | >13 |
| LVIC-SO | anorganische bulkchemie - vast en overig | 2006 | | | >13 |
| SIC | anorganische fijnchemie | 2006 | | | >13 |
| POL | Polymeren | 2006 | | | >13 |
| OFC | organische fijnchemie | 2006 | | | >13 |
| CWW | afgas- en afvalwaterbehandeling | 2001 | 2008 | 2016 | 15 |

Gemiddeld meer dan 13 jaar voordat er een nieuwe BREF is

* verwachte jaar start herziening of publicatie BBT-conclusies o.b.v. de standaard termijn voor een BREF herzieningsproces geldt. In de praktijk kan een BREF proces langer duren dan de standaard termijn van 3 jaar.

Conclusie:

Voor IPPC-installaties wordt op brancheniveau uitgezocht welke beste beschikbare technieken er zijn in BREF documenten en BBT conclusies. Deze technieken zijn kosteneffectief voor de betreffende branche. De periode waarin een BREF document wordt herzien is gemiddeld wel 2,5 keer zo lang als de vijfjaarlijkse informatieplicht in het Activiteitenbesluit. Ook zijn er vaak geen BBT-conclusies voor specifieke ZZS en besteedt de BREF vrijwel geen aandacht aan de minimalisatiegedachte. Recent (namelijk in de kamerbrief van juni 2017) is aangegeven dat de vijfjaarlijkse informatieplicht ook voor IPPC-installaties gaat gelden¹⁰.

Het is aan te bevelen om de immissietoets verplicht te stellen, ook als het gaat om een IPPC-installatie waarvoor een BBT conclusie geldt. Aangezien er in BREF documenten geen eisen zijn gesteld aan de immissie van stoffen is hier ook geen risico op dubbele regelgeving. Het waarborgt een milieu neutrale inbouw van de NeR. Verder doet dit recht aan het gezondheids- en milieurisico van deze zeer zorgwekkende stoffen en de beleidsbrief over ZZS aan de Tweede Kamer op 26 juni 2011. Deze mogelijkheid wordt ook geboden aan lidstaten in de Richtlijn Industriële Emissies biedt in artikel 14 lid 4 en artikel 18.

4.2.2 Toepasbaarheidsbeginsel en blootstelling aan personen

In artikel 2.4 lid 5 staat dat de emissiewaarden, genoemd in artikel 2.5, niet tot overschrijding van het maximaal toelaatbaar risiconiveau van de immissieconcentratie van die stof. In de Activiteitenregeling artikel 2.18 worden regels gesteld ten aanzien van het MTR en de vaststelling daarvan en ten aanzien van de bepaling van de immissieconcentratie. Om te bepalen of een emissie van stoffen door een inrichting leidt tot concentraties die het MTR overschrijden, wordt de immissie van een zeer zorgwekkende stof uit een inrichting bepaald met modelberekeningen dan wel metingen. Voor berekeningen van immissiewaarden is aangesloten bij methoden die al worden gehanteerd in de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 (artikel 73 en artikel 74).

Artikel 2.18 Activiteitenregeling

Bij het door middel van berekening bepalen van immissieconcentraties van zeer zorgwekkende stoffen in de buitenlucht als bedoeld in artikel 2.4, zesde lid, onder c, van het besluit, bij inrichtingen:

a. wordt gebruik gemaakt van gegevens met betrekking tot de:

- 1°. fysieke kenmerken van de bron;
- 2°. kenmerken van de emissie, en
- 3°. kenmerken van de omgeving.

b. worden de immissieconcentraties bepaald vanaf de grens van het terrein van de betreffende inrichting.

Artikel 73 en 74 Regeling beoordeling luchtkwaliteit

Artikel 73 Bij het door middel van berekening vaststellen van concentraties van verontreinigende stoffen in de buitenlucht bij inrichtingen wordt, naast de gegevens, bedoeld in artikel 66, gebruik gemaakt van gegevens met betrekking tot de:

- a. fysieke kenmerken van de bron;
- b. kenmerken van de emissie, en
- c. kenmerken van de omgeving.

Artikel 74 Bij het door middel van berekening vaststellen van concentraties van verontreinigende stoffen in de buitenlucht bij inrichtingen worden concentraties bepaald vanaf de grens van het terrein van de betreffende inrichting.

Een stof kan aan de criteria van ZZS voldoen en ook een stof zijn met een immissie-eis in de Wet milieubeheer. Een voorbeeld is benzeen. In dat geval moet bij de immissietoets aan benzeen altijd rekening gehouden worden met het toepasbaarheidsbeginsel en blootstelling van personen die gelden voor een Wm stof. Want naast artikel 73 en 74 van de Wet Milieubeheer geldt voor de immissietoets van Wm-stoffen ook nog:

¹⁰ Kamerbrief juni 2017: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/06/22/gezond-en-veilig-nederland>

- Toepasbaarheidsbeginsel 5.19 lid 2 van de Wet milieubeheer
- Blootstelling van personen principe: artikel 65 en artikel 22 van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit

Het principe bij immissietoets van Wm-stoffen is dus: overal buiten de inrichtingsgrens moet getoetst worden, behalve op plaatsen die uitgezonderd worden op basis van toepasbaarheid en blootstelling. Dit is een implementatie van de Europese richtlijn luchtkwaliteit 2008/50/EG. Het bevoegd gezag moet onderbouwen waarom bepaalde op bepaalde plaatsen, zoals woningen, wél getoetst wordt en op andere plekken niet.

Juridisch gezien kan het bevoegd gezag motiveren waar de immissietoets van een ZZS stof plaats vindt. In het Activiteitenbesluit ligt namelijk alleen vast dat toetsing vanaf de grens van de inrichting moet plaatsvinden. In artikel 2.4 lid 5 van het Activiteitenbesluit staat dat emissies naar de lucht niet mogen leiden tot overschrijding van het MTR van de immissie van die stof. Het bevoegd gezag kan dus kiezen om voor de immissietoets aan te sluiten bij het toepasbaarheidsbeginsel en het blootstelling van personen principe die voor Wm-stoffen geldt, maar dat is nu geen verplichting. Voor een ZZS zoals benzeen dat ook een Wm-stof is, geldt overigens wel altijd ook het toepasbaarheidsbeginsel en het blootstelling van personen principe.

Doorkijk naar het Bal (voorpublicatie versie 1 juli 2016)

De ZZS module van het Bal verschilt met het Activiteitenbesluit in de plaats waar de immissietoets van ZZS moet plaats vinden. In het Bal staat dat de immissietoets plaatsvindt **op de grens** van de locatie waar de activiteit verricht wordt, en niet **vanaf de grens** zoals nu in artikel 2.18 van de Activiteitenregeling is opgenomen. Dit is niet logisch. Op de locatie van de activiteit zullen veelal geen woningen staan waar burgers langdurig blootgesteld kunnen worden. Ook heeft bijvoorbeeld de hoogte van de schoorsteen invloed op het verspreidingspatroon van een stof: een immissieconcentratie kan daardoor hoger zijn op een grotere afstand dan de grens waarop de activiteit plaats vindt. Een mogelijke interpretatie van toetsen op de grens van de inrichting is dat de immissie-eis ook in de hoogte niet overschreden mag worden (dus bijvoorbeeld 30 meter hoog op de grens van de locatie). De vraag is dan wel hoe met modelberekeningen hiermee omgegaan moet worden.

Besluit activiteiten leefomgeving, versie voorpublicatie 1 juli 2016

Artikel 5.21 (maximale immissieconcentratie in de lucht)

1. Als emissies van zeer zorgwekkende stoffen in de lucht plaatsvinden, wordt de immissieconcentratie van een zeer zorgwekkende stof, gemeten **op de grens** van de locatie waarop de activiteit wordt verricht, bedoeld in tabel 5.21, niet overschreden.
2. Een immissieconcentratie wordt bepaald door gebruik te maken van gegevens over:
 - a. de fysieke kenmerken van de bron,
 - b. de kenmerken van de emissies, en
 - c. de kenmerken van de omgeving.
3. Immissieconcentraties worden berekend volgens standaardrekenmethode 3 Nieuw Nationaal Model.

Aanbeveling

De voorschriften voor het toetsen van stoffen met een immissie-eis in het Bkl (de huidige Wm-stoffen) komen in een Regeling. Deze waren tijdens het onderzoek nog niet beschikbaar. De aanbeveling is om deze ontwikkeling in de gaten te houden en te kijken of de immissietoets voor ZZS hierbij kan aansluiten. Het bevoegd gezag voert de immissietoets dan uit op plaatsen waar blootstelling van mensen kan plaatsvinden. Bovendien draagt het bij aan de consistentie in de regelgeving.



Het is wenselijk om in artikel 5.21 lid 1 van het Bal “op de grens” te vervangen door “vanaf de grens”. De formulering wordt dan als volgt:

*“Als emissies van zeer zorgwekkende stoffen in de lucht plaatsvinden, wordt de immissieconcentratie van een zeer zorgwekkende stof, gemeten **vanaf de grens** van de locatie waarop de activiteit wordt verricht, bedoeld in tabel 5.21, niet overschreden.”*

5 Geur

5.1 Resultaten interviews en opgeloste knelpunten

De meningen over de systematiek van geur in het Activiteitenbesluit zijn verdeeld: negen respondenten zijn het helemaal of deels eens met de stelling dat de systematiek van geur in artikel 2.7a van het Activiteitenbesluit duidelijk is. Drie respondenten zijn het daar deels of sterk mee oneens (zie figuur 20 in bijlage A3). Daarnaast zijn zeven respondenten het eens met of staan neutraal tegenover de stelling dat artikel 2.7a van het Activiteitenbesluit een goed werkbare emissieregulering ten aanzien van geur reguleert. Zes respondenten zijn het daar deels of sterk mee oneens.

De opmerkingen die zijn gemaakt hebben vooral betrekking op de voorkeur om geur in de vergunning te regelen, het stellen van maatwerk mogelijkheden, het opvragen van een geuronderzoek en de relatie met BBT-conclusies. Meer specifiek zijn de knelpunten vooral:

1. BBT conclusies gelden voor de IPPC installatie, en afdeling 2.3 voor andere activiteiten binnen de inrichting. In die situatie hebben ze te maken met twee soorten geurbeleid binnen één inrichting, die van elkaar kunnen afwijken. In BREF's wordt vaak uitgegaan van technieken of soms emissiegrenswaarden, in provinciaal beleid van immissiegrenswaarden.
2. Het lijkt alsof alleen klachten aanleiding kunnen zijn om geuronderzoek te verlangen. Dat kan dan strikt genomen pas bij handhaving plaatsvinden en niet al ten tijde van de aanvraag.
3. Er kan niet preventief eisen gesteld worden aan het voorkomen van geurhinder. Eisen kunnen pas gesteld worden op het moment dat het bevoegd gezag vindt dat het aanvaardbaar hinderniveau wordt overschreden. Dat lijkt in strijd te zijn met het landelijk geurbeleid zoals beschreven in de brief uit 1995, want dat is erop gericht om nieuwe hinder te voorkomen. Verder lijkt de grondslag van artikel 2.7a lid 4 te vervallen op het moment dat dit wordt toegepast.

Daarnaast zijn ook voordelen benoemd van de geursystematiek in het Activiteitenbesluit. Reacties zijn dat het makkelijker is geworden, omdat overlast altijd met maatwerk op een later tijdstip verlangd kan worden. Het hoeft dus niet meteen al in de vergunning geregeld te worden. Een tweede voordeel is dat een geuronderzoek altijd te eisen is, ook als er geen vergunningprocedure loopt.

In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) is het voornemen artikel 2.7a van het Activiteitenbesluit niet meer terug te laten komen. In het Bal is de zorgplicht opgenomen om geurhinder te beperken. De mogelijkheden om met maatwerk voorschriften voor aan activiteiten te verbinden is verruimd. Daarnaast zijn bij specifieke activiteiten voorschriften opgenomen, bijvoorbeeld een geuronderzoek of technische maatregelen. De Omgevingswet geeft geur een meer prominente plaats in de ruimtelijke ordening door in het Bkl instructies - voor het beperken van geurhinder bij het maken van omgevingsplannen (bestemmingsplannen) - te geven aan gemeenten. Verder geeft het Bkl in art 8.20 aan dat een geuronderzoek moet voldoen aan de NTA 9065 meten en rekenen geur.

5.2 Analyse verbeteropties: handleiding geur

De analyse en verbeteropties voor geur in deze evaluatie richt zich ook op verduidelijking van de Handleiding geur die de huidige regelgeving toelicht. De verbeter suggesties sluiten aan op de drie knelpunten beschreven in paragraaf 5.1.

Knelpunt 1: Lokaal geurbeleid en BBT-conclusies

Voor IPPC-installaties kunnen BBT-conclusies gelden voor geur. Deze BBT-conclusies kunnen bestaan uit technieken of uit een emissie-range (BAT-AEL). Hiervan staan twee voorbeelden in de Handleiding geur: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/lucht/geur/handleiding-geur/stappenplan-bepalen/welke/>

De Richtlijn Industriële Emissies (RIE) geeft de mogelijkheid om strengere eisen op te leggen (art 14 lid 4). Dit is onder andere geïmplementeerd in artikel 2.30 en 2.31 Wabo. Het bevoegd gezag kan dus ook bij IPPC-installaties toetsen aan de immissiegrenswaarde uit hun lokaal geurbeleid en dit vertalen naar een emissiegrenswaarde waarmee dit gehaald wordt. Op basis van lokaal geurbeleid kan dus bepaald worden welke emissie-eis geldt, zolang deze onder de bovenkant van de emissie-range valt. Vaak zal er geen emissie-eis gesteld worden, maar worden technieken genoemd die als BBT beschouwd worden. Ook dan kan het bevoegd gezag lokaal geurbeleid betrekken in hun motivering om een emissie-eis of immissie-eis op te leggen waarmee het aanvaardbaar hinderniveau wordt gehaald. Samengevat wordt lokaal geurbeleid via vergunningvoorschriften toegepast. Dat ligt voor de hand, omdat lokaal beleid per definitie niet in nationale algemene regels te vangen zijn. Het bestemmingsplan of de milieuverordening, onder de Omgevingswet het Omgevingsplan, zijn wel geschikt om lokaal beleid via lokale algemene regels vorm te geven. Ter verduidelijking kan de onderstaande tekst gezet worden op de volgende pagina van de Handleiding IPPC: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/duurzame/ippc-en-brefs-bbt/handleiding-ippc/10-opnemen/>

TEKSTVOORSTEL 1

Strengere eisen opleggen in de vergunning

In de BREF documenten wordt gekeken naar de emissie van de IPPC-installatie. De immissie concentratie is op lokaal niveau van belang. Een BREF document kan hier dus niet op in gaan. De Richtlijn Industriële Emissies (RIE) geeft daarom de mogelijkheid om strengere eisen te stellen dan de BBT-conclusies (artikel 14 lid 4 RIE). Dit is onder andere geïmplementeerd in artikel 2.30 en 2.31 Wabo. Artikel 2.31 lid 1b Wabo geeft de mogelijkheid om strengere eisen te stellen als dit nodig is voor de lokale milieukwaliteit.

Een vergunningverlener kan gebruik maken als bij toetsing aan het lokaal geurbeleid blijkt dat het aanvaardbaar hinderniveau voor geur te hoog is. De vergunningverlener legt vervolgens eisen in de vergunning vast waarmee het immissieniveau in de leefomgeving geborgd wordt.

Knelpunt 2: geuronderzoek op basis van artikel 2.7a lid 2 Activiteitenbesluit

Het opvragen van een geuronderzoek op basis van artikel 2.7a lid 2 van het Activiteitenbesluit is mogelijk op het moment dat het bevoegd gezag onvoldoende informatie heeft om de beoordeling te maken. Zo staat dit in de nota van toelichting bij het Activiteitenbesluit 4^{de} tranche wijzigingen. Dit kan dus ook bij de vergunningaanvraag als het om een geurrelevant bedrijf gaat. Ook bij een vergunningaanvraag kan het bevoegd gezag dus beoordelen of het aanvaardbaar hinderniveau gehaald wordt, of dat extra maatwerkvoorschriften nodig zijn. Het lijkt er daarom op dat sommige respondenten de bevoegdheid om een geuronderzoek op te vragen strenger uitleggen dan bedoeld volgens de toelichting. De Handleiding geur geeft hier op de volgende pagina verduidelijking over: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/lucht/geur/handleiding-geur/maatwerk/bepalen-aanvaardbaar/>. Tekstvoorstel 2 over het geuronderzoek kan ter verduidelijking ook op de pagina over vergunningen geplaatst worden: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/lucht/geur/handleiding-geur/vergunningaanvraag/>.

TEKSTVOORSTEL 2

Geursituatie

Inzicht in de geursituatie is nodig om een beoordeling te kunnen maken of sprake is van een aanvaardbaar hinderniveau. De NTA 9065 "Meten en rekenen geur" beschrijft de hiervoor geschikte meet- en rekenmethoden.

Het bevoegd gezag vraagt vaak om een geuronderzoek als het om groep 2¹¹ bedrijven gaat. Het bedrijf is dan verantwoordelijk voor dit onderzoek. De kosten en resultaten van de onderzoeksinspanning moeten wel in een redelijke verhouding staan tot het probleem en de eventueel te treffen maatregelen. Voor zover nodig kan het bevoegd gezag daarnaast overwegen zelf een onderzoek uit te voeren. Een meetonderzoek is niet altijd nodig; soms volstaat een kwalitatief onderzoek.

Knelpunt 3: Aanvullende voorschriften alleen mogelijk als aanvaardbaar hinderniveau wordt overschreden.

In 1995 is in een brief van de minister het landelijk geurbeleid beschreven. Deze brief is te vinden op de website van InfoMil. De kern van het geurbeleid is beschreven onder "a Kern stankbeleid". Hier staat het volgende aangegeven:

Stank is een als hinderlijk ervaren geur. Als algemeen uitgangspunt wordt gehanteerd het voorkomen van (nieuwe) hinder. Daarvan afgeleid is de volgende beleidslijn te geven:

- *als er geen hinder is, zijn maatregelen niet nodig;*
- *als er wel hinder is, worden maatregelen op basis van het ALARA principe afgeleid;*
- *mate van hinder kan onder andere worden bepaald via een belevingsonderzoek, hinder-enquête, klachtenregistratie enzovoort. Voor categorie 1 bedrijven komt het hinderniveau in de bedrijfstakstudie aan de orde;*
- *de mate van hinder die nog acceptabel is, wordt vastgesteld door het bevoegd bestuursorgaan.*

Dit komt overeen met de geurvoorschriften zoals beschreven in artikel 2.7a van het Activiteitenbesluit. Er is geen sprake van tegenstrijdigheid. Op basis van artikel 2.7a lid 4 van het Activiteitenbesluit is het mogelijk om aanvullende voorschriften voor geur te stellen op het moment dat het aanvaardbaar hinderniveau wordt overschreden. Op basis van dit artikel is het dus niet mogelijk geurvoorschriften te stellen wanneer de geuremissie van een bedrijf naar oordeel van het bevoegd gezag een aanvaardbaar hinderniveau heeft.

Het bevoegd gezag heeft de mogelijkheid om een geuronderzoek op te vragen als dit nodig is voor het beoordelen van het aanvaardbaar hinderniveau. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een vergunningaanvraag. Op basis van het geuronderzoek beoordeelt het bevoegd gezag of er sprake is van een aanvaardbaar hinderniveau. Is dit het geval, dan zijn geen aanvullende voorschriften nodig. Het bedrijf voldoet immers aan het aanvaardbaar hinderniveau met de maatregelen die het bedrijf getroffen heeft. Blijkt uit het geuronderzoek dat het aanvaardbaar hinderniveau wordt overschreden dan kan het bevoegd gezag aanvullende voorschriften stellen. Dit kunnen immiszie-eisen, emissie-eisen gedragsregels en technische maatregelen zijn. De juridische grondslag vervalt niet op het moment dat het bedrijf voldoet aan deze aanvullende eisen en dus een aanvaardbaar hinderniveau behaalt. De juridische grondslag blijft het moment dat de geursituatie het aanvaardbaar hinderniveau overschreed en het bevoegd gezag het besluit nam om aanvullende eisen te stellen.

¹¹ De Handleiding geur maakt ter verduidelijking onderscheid in groep 0, 1 en 2 bedrijven. Deze groepen hebben buiten deze handleiding geen betekenis. Zie kader: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/lucht/geur/handleiding-geur/maatwerk/geur-relevant/>



Ter verduidelijking kan tekstvoorstel 3 op de website van InfoMil geplaatst worden.

TEKSTVOORSTEL 3: vraag en antwoord

TITEL: Vervalt grondslag bij toepassing van artikel 2.7a lid 4 Activiteitenbesluit?

Een bedrijf overschrijdt het aanvaardbaar hinderniveau voor geur. Het bevoegd gezag stelt aanvullende voorschriften op basis van artikel 2.7a van het Activiteitenbesluit. Door deze aanvullende voorschriften voldoet het bedrijf vervolgens aan het aanvaardbaar hinderniveau. Vervalt hierdoor de juridische grondslag voor toepassing van artikel 2.7a lid 4?

Nee, de juridische grondslag blijft de geursituatie op het moment dat het bevoegd gezag besluit aanvullende geurvoorschriften te stellen. Dit is de geursituatie die naar oordeel van het bevoegd gezag toen niet voldeed aan een aanvaardbaar hinderniveau. Door de aanvullende voorschriften zal het bedrijf vervolgens een aanvaardbaar hinderniveau behalen. Hierdoor vervallen de aanvullende geurvoorschriften niet. De juridische grondslag blijft de geursituatie die de aanvullende geurvoorschriften nodig maakten.

6 Loslaten grensmassaastroom en sommatieverplichting

6.1 Inleiding

In het Besluit Activiteiten Leefomgeving (Bal) is afdeling 2.3 uit het Activiteitenbesluit (AB) enigszins vereenvoudigd ingebouwd. De grensmassaastroom (GMS) en de sommatiebepaling (SB) binnen een stofcategorie zijn vervallen. Dit is gedaan om de regelgeving te vereenvoudigen en om aan te sluiten bij het vervallen van het begrip 'inrichting' in het Bal omdat de grensmassaastroom en de sommatiebepaling hieraan gekoppeld zijn. De vrijstellingsbepaling per bron blijft wel gelden. Het laten vervallen van de sommatiebepaling binnen een categorie is een versoepeling van de regels. Het laten vervallen van de grensmassaastroom kan betekenen dat een bron die nu nog onder de grensmassaastroom valt, straks wel aan een emissie-eis moeten voldoen. Het gaat hier dan voor alle duidelijkheid alleen om emissies die niet onder de vrijstellingsbepaling vallen. Dit houdt een aanscherping van de regels in.¹² In dit hoofdstuk wordt nagegaan welk percentage bedrijven wordt geraakt door het loslaten van de grensmassaastroom en de sommatiebepaling binnen een categorie in het Bal (onderzoeksvraag 4).

6.2 Kwalitatieve analyse 2015

Dit hoofdstuk bouwt voort op de grotendeels kwalitatieve analyse uit 2015. In een kwalitatieve analyse van de gevolgen van het loslaten van de grensmassaastroom en de sommatiebepaling binnen de categorie (memo van Sandro Jansen, Infomil, 30 juni 2015) is vastgesteld in welke situaties de emissiegrenswaarden in het Bal ('systematiek 3' in genoemde analyse) afwijken van de huidige systematiek in het Activiteitenbesluit (inclusief 4e tranche).

In de memo is voor 6 anonieme bedrijven de uitwerking bepaald. Het ging hier om bedrijven die voor deze studie waren geselecteerd, omdat ze zouden worden geraakt door de vereenvoudiging in het BAL. In 5 van de 6 gevallen bleek de systematiek strenger uit te pakken en voor 1 bedrijf soepeler.

Om een beter inzicht in te verkrijgen in het aantal inrichtingen dat geraakt wordt door de vereenvoudiging in het Bal is in de analyse van 2015 een groter aantal praktijksituaties in beschouwing genomen, afkomstig uit een uitsnede van de database (meetcampagnes) van RHDHV. Deze praktijksituaties zijn geselecteerd op emissiesituaties waarop de NeR of afdeling 2.3 van het Activiteitenbesluit van toepassing is of van toepassing gaat worden. Metingen aan emissies met een ander toetsingskader zijn buiten beschouwing gelaten (zoals bijvoorbeeld stookinstallaties en IPPC-installaties). Metingen naar stofemissies (uit stofcategorie S) zijn tevens uitgesloten van deze selectie. Voor stofemissies geldt namelijk altijd een concentratie-eis. Het vervallen van de grensmassaastroom heeft hierop dus geen invloed, waardoor de systematiek niet verandert.

Uit de database zijn de resultaten van circa 100 unieke meetcampagnes in beschouwing genomen. Periodieke meetcampagnes aan dezelfde installatie(s) zijn daarbij niet als een unieke meting beschouwd. Uit dit vergelijk blijkt dat er in 8 van deze 100 meetcampagnes één of meerdere bronnen voorkomen, waarbij een wijziging van systematiek leidt tot een wijziging in de bepaling en toetsing van de emissiegrenswaarden.

¹² Zie ook: memo KIE 15-003 "Vereenvoudiging sommatiebepaling" voor de Adviesgroep Industriële Emissies

6.3 Resultaten enquête en expertbeoordeling

Van een aantal milieudiensten hebben we via de genoemde enquêtes een overzicht ontvangen van het aantal type A, B en C inrichtingen. Daarnaast hebben een aantal geënquêteerden de volgende vragen beantwoord (zie bijlage 2A onderdeel B, voor de precieze vraagstelling):

- Kunt u opgeven of schatten in hoe veel gevallen de emissiegrenswaarden niet getoetst zijn omdat deze onder de grensmassaastroom vallen (indien mogelijk uitgesplitst per type inrichting)?
- Kunt u opgeven of schatten in hoeveel gevallen de sommatiebepaling binnen de categorie heeft geleid tot een overschrijding van de emissie-eisen waar dat op basis van individuele stoffen niet zou zijn gebeurd (indien mogelijk uitgesplitst per type inrichting)?

De meeste geënquêteerden hebben deze vragen echter niet kunnen beantwoorden. De resultaten zijn onderstaand weergegeven. Opgemerkt wordt dat de Omgevingsdiensten/ uitvoeringsdiensten niet bij naam worden genoemd, en daarom genummerd weergegeven zijn.

Tabel 6.1: resultaten onderdeel B van enquête

| Regionale uitvoeringsdienst / omgevingsdienst nr.: | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 |
|--|-------|-------|---|------|---|------|-------|---|---|----|-----|------|------|-----|------|
| Aantal inrichtingen type A | 9528 | 758 | | 2499 | | | 27% | | | | 0 | 1747 | 2817 | 14% | 733 |
| Aantal inrichtingen type B | 17829 | 12942 | | 6820 | | 7418 | 65% | | | | 532 | 2775 | 8701 | 81% | 2976 |
| Aantal inrichtingen type C | 803 | 1091 | | 244 | | 401 | 5% | | | | 291 | 78 | 841 | 4% | 339 |
| Aantal IPPC inrichtingen | 157 | 200 | | 141 | | 94 | 3% | | | | 130 | 16 | 61 | 1% | 56 |
| Type A: geen EGW omdat onder GMS | | | | | | | 0% | | | | | | | | n.b. |
| Type B: geen EGW omdat onder GMS | | | | | | | 3% | | | | ? | | | | n.b. |
| Type C: geen EGW omdat onder GMS | | | | | | | 1% | | | | 10% | | | | n.b. |
| IPPC: geen EGW omdat onder GMS | | | | | | | 1% | | | | <5% | | | | 1 |
| Type A: Overschrijding EGW door sommatie | | | | | | 0 | 0% | | | | | | | | 0 |
| Type B: Overschrijding EGW door sommatie | | | | | | 0 | 0% | | | | | | | | 0 |
| Type C: Overschrijding EGW door sommatie | | | | | | 0 | 0,50% | | | | | | | | 0 |
| IPPC: Overschrijding EGW door sommatie | | | | | | 0 | 0,50% | | | | 10 | | | | 0 |

EGW = Emissiegrenswaarde

GMS = Grensmassaastroom

De resultaten zijn te beperkt in aantal en te weinig eenduidig om er mee te rekenen. We kunnen er wel het volgende uit concluderen:

- Het toepassen van de grensmassaastroom en de sommatiebepaling wordt niet geregistreerd en slechts weinig omgevingsdiensten kunnen schattingen maken van hoe vaak het voorkomt;
- Overschrijdingen van de emissiegrenswaarden als gevolg van het toepassen van de sommatie komen weinig voor en alleen bij type C inrichtingen (tot 0,5% van type C). Omgevingsdienst nummer 11 wijkt af met een schatting van 10% juist bij IPPC-bedrijven. Bij typen A, B en C wordt door deze omgevingsdienst 'onbekend' aangegeven.
- De grensmassaastroom zorgt in een beperkt aantal gevallen ervoor dat er geen emissiegrenswaarden worden toegepast. Voor type C bedrijven wordt 1% en 10% genoemd, voor IPPC 1% en 5% en voor type B wordt door slechts één omgevingsdienst een schatting gegeven van 3%.

Gebaseerd op bovenstaande bevindingen is er een range van 1 tot 10% van de gevallen voor het vervallen van de grensmassaastroom met daarbovenop 0,5 % voor het vervallen van de sommatiebepaling binnen een categorie. Het rekenkundige gemiddelde percentage zou neerkomen op 6% (5,5% voor het vervallen van de grensmassaastroom en daarbovenop 0,5 % voor het vervallen van de sommatiebepaling).

Onze inschatting (Royal HaskoningDHV) is dat dit percentage een overschatting is van de werkelijkheid. Onze inschatting is dat dit aantal in de ordegrrootte van 3,5% zal liggen (3+0,5%). Deze inschatting is mede gefundeerd door enkele (mondelinge) toelichtingen die door Omgevingsdiensten gegeven zijn.

6.4 Conclusie

Uit het onderzoek in 2015 bleek dat er in 8% van de bedrijven een verandering in toetsingssystematiek optreedt. Uit de enquête volgt een percentage van 1,5% tot 10,5%. De expertbeoordeling komt uit op 3,5%.

De berekende 8% is gebaseerd op 100 uitgevoerde meetcampagnes door Royal HaskoningDHV. Logisch redenerend zou men kunnen stellen dat het laten uitvoeren van een emissiemeting door een bedrijf niet zinvol zou zijn aan emissiebronnen met een verwaarloosbare emissie, bijvoorbeeld beneden de vrijstellingsbepaling, of ver beneden de grensmassaastroom. Deze emissies van deze lage emissiebronnen zouden namelijk ook op relatief eenvoudige wijze theoretisch kunnen worden aangetoond of onderbouwd. Men zou dus kunnen stellen dat emissiemetingen vooral worden gevraagd indien een bedrijf (of het bevoegd gezag) het vermoeden heeft dat de emissie mogelijk wel relevant is. Dit zijn dus doorgaans emissiebronnen met een emissie rond of boven de grensmassaastroom. Een mogelijk verschil door het vervallen van de grensmassaastroom of sommatiebepaling is dus relatief groot bij dit soort emissies. Met andere woorden; bedrijven die emissiemetingen laten uitvoeren hebben waarschijnlijk eerder te maken met en wijziging in de toetsingssystematiek. Dit zou een mogelijke verklaring zijn waarom dit percentage van 8% boven het geschatte percentage van 3,5% ligt.

Het is natuurlijk lastig in te schatten in hoeverre deze bedrijven met emissiemetingen zich verhouden tot het landelijk aantal. Rekening houdend met bovenstaande redentatie lijkt de landelijk geschatte percentage van 3,5% echter niet onrealistisch te zijn.

Aantal type C bedrijven

In bijlage A4 is een schatting opgenomen van het aantal type C bedrijven binnen Nederland. Deze schatting leidt tot een range van 9.000 tot 18.000 bedrijven, plus circa 3.300 IPPC bedrijven. Dit resulteert in onderstaande range van aantallen bedrijven waarvoor emissiegrenswaarden mogelijk veranderen door het vervallen van de grensmassaastroom en de vrijstellingsbepaling:

- $3,5\% \times 9.000 = 315$ bedrijven als ondergrens
- $3,5\% \times 18.000 = 630$ bedrijven als bovengrens

Voor de 3.300 IPPC inrichtingen (zie bijlage A4) wordt het aantal bedrijven geschat op:

- $3,5\% \times 3.300 = 115$ bedrijven
-

Tot slot

Dit hoofdstuk heeft een schatting gegeven van het percentage bedrijven waarop het loslaten van de grensmassaastroom en de sommatiebepaling (binnen de stof categorie) een effect heeft. Dit percentage wordt geschat op 3,5%. Daarbij kan het gaan om zowel een versoepeling als een aanscherping van de eisen. Via de maatwerkmogelijkheid in het Bal kan – voor zover nodig – tegemoet worden gekomen aan onredelijke effecten. De vrijstellingsbepaling per bron blijft in het Bal gelden.

7 Aanzetten ZZS module

7.1 Inleiding

Aanleiding

De ZZS voorschriften in artikel 2.4 van het vigerende Activiteitenbesluit zijn uitsluitend van toepassing op vergunningplichtige inrichtingen (artikel 2.4 lid 1), ongeacht welke activiteiten binnen die inrichting plaatsvinden. Hiervoor is gekozen omdat het risico op (hoge) emissies van ZZS het grootst is bij vergunningplichtige bedrijven. In de nota van toelichting op de 4^{de} tranche wijzigingen van het Activiteitenbesluit, is echter wel het volgende opgenomen:

Nota van Toelichting 4^{de} tranche wijzigingen: 4.2. Nederlandse emissierichtlijn Lucht

[...]

De bepalingen over zeer zorgwekkende stoffen zijn alleen van toepassing op vergunningplichtige inrichtingen (type C). Dit sluit aan bij de gefaseerde aanpak binnen REACH, waarbij eerst aandacht wordt besteed aan grote volumes van de betreffende stoffen. Deze gefaseerde aanpak van REACH leidt tot nieuwe inzichten in de omgang met stoffen. Dit kan in de toekomst betekenen dat voor niet-vergunningplichtige inrichtingen (type B) vergelijkbare bepalingen zullen gaan gelden.

Consultatieversie Bal

In de consultatieversie van het Bal zijn de ZZS voorschriften opgenomen in de ZZS-module (par 5.4.3.) Anders dan in het Activiteitenbesluit 4^{de} tranche, gelden deze voorschriften voor alle emissies naar het milieu (water, bodem en lucht). Of de voorschriften in module 5.4.3 gelden, is per milieubelastende activiteit aangegeven in hoofdstuk 3 van het Bal. In dit hoofdstuk komt de lezer drie varianten tegen:

1. De ZZS module geldt niet, voor de gehele paragraaf milieubelastende activiteiten
2. De ZZS module geldt wel, voor de gehele paragraaf milieubelastende activiteiten
3. De ZZS module geldt alleen voor vergunningplichtige activiteiten, binnen de paragraaf milieubelastende activiteiten

In het Bal is hierin dus meer gedifferentieerd, dan in het Activiteitenbesluit. Alhoewel de variatie kleiner is dan het lijkt, want variant twee komt bijna alleen voor bij milieubelastende activiteiten die vergunningplichtig zijn¹³. De keuzes op dit vlak zijn in het Bal gemaakt op basis van expertbeoordelingen. Daarbij is niet alleen de vraag gesteld of er ZZS vrijkomen, maar ook of voorschriften in hoofdstuk 4 van het Bal of ander beleid ZZS emissies reduceert.

Voorstudie TAUW

Inmiddels heeft TAUW in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu een verkennend onderzoek verricht met als naam "Voorstudie emissies ZZS" (Hoekstra, 2016). In deze studie is onder andere onderzocht bij welke paragrafen met milieubelastende activiteiten in het Bal, mogelijk ZZS emissies naar de lucht en of naar het water kunnen plaatsvinden. Het gaat hier om een verkenning op basis van bureaustudie en expertbeoordelingen binnen de organisaties van TAUW en DCMR. In de bureaustudie zijn BREF documenten en een RIVM rapportage over aandachtstoffen uit 1994 en andere internetbronnen bestudeerd. De resultaten zijn gepresenteerd in een kruistabel met verticaal alle paragrafen met milieubelastende activiteiten uit het Bal en horizontaal 37 stofgroepen. Deze tabel is niet bedoeld als statisch document, maar zal mettertijd worden aangevuld of aangepast.

¹³ Voorbeelden: paragraaf 3.5.5, en 3.5.6 en 3.5.7

Doel

Naar aanleiding van bovenstaande feiten worden twee onderzoeksvragen uitgewerkt in dit hoofdstuk:

- Gezien de resultaten van de TAUW studie: bij welke vergunningplichtige milieubelastende activiteiten in het Bal moeten de voorschriften in de ZZS module (paragraaf 5.4.3) toch gelden?
- Is het zinvol om de module ook te laten gelden voor meer niet-vergunningplichtige activiteiten?

7.2 Aanzetten ZZS module bij vergunningplichtige activiteiten

In de systematiek van het Bal wordt in hoofdstuk 3 per paragraaf milieubelastende activiteit aangegeven of de ZZS voorschriften gelden. Uitgangspunt is daarbij geweest dat de ZZS voorschriften moeten gelden voor (vergunningplichtige) bedrijven, waarbij een reëel risico is op emissies van ZZS. Daarbij zijn enkele uitzonderingen gemaakt, om verschillende redenen.

In het Activiteitenbesluit gelden de ZZS voorschriften voor alle type C inrichtingen. Het ligt voor de hand om daarom ook in het Bal de ZZS module aan te zetten voor alle vergunningplichtige activiteiten, waarbij ZZS vrijkomen. Bij deze deelvraag is gecontroleerd of er vergunningplichtige activiteiten in de consultatieversie van het Bal staan, waar ZZS vrijkomen volgens de TAUW studie, maar waar de ZZS module nog niet is aangezet. Dat blijkt het geval te zijn bij de milieubelastende activiteiten in het tekstkader op de volgende pagina. Of het daadwerkelijk nut heeft om hiervoor de ZZS module aan te zetten, is mede afhankelijk van andere overwegingen, zoals bijvoorbeeld of al ander beleid van toepassing is. Daarom is op dit vlak een inhoudelijke overweging gemaakt samen met experts, waaronder de schrijvers van de TAUW studie. De resultaten daarvan staan in het volgende tekstkader. Voor de paragrafen milieubelastende activiteiten in rode tekst wordt aangeraden om te overwegen om de ZZS module wel aan te zetten.

De systematiek van het Bal biedt de mogelijkheid dat de module niet aangezet hoeft te worden waar (voor vergunningplichtige activiteiten) geen risico is op het vrijkomen van ZZS. Dat moet dan wel goed worden overwogen. Volgens TAUW is er bijvoorbeeld bij voedingsmiddelen, een heel beperkt risico op ZZS. Er kan ZZS emissie plaatsvinden omdat nikkel wordt toegepast als katalysator bij vethardingsproces (productie plantaardige vetten en oliën). Wat betreft schoonmaak van tanks en andere unit operations zou mogelijk gebruik kunnen worden gemaakt van zeep/ontvetters en daarmee gehalogeneerde koolwaterstoffen. Doorgaans wordt echter het schoonmaakmiddel natronloog toegepast.

Moet voor de volgende vergunningplichtige paragrafen MBA in het Bal, de ZZS module gelden?

Rode tekst = overwegen om de ZZS module aan te zetten

Blauwe tekst = ZZS module niet aanzetten (zoals in consultatieversie Bal)

§ 3.2.9 Opslagtank voor gassen

Bij § 3.2.9 betreft het de activiteit opslaan van gassen die tot vloeistof zijn verdicht van ADR-klasse 2. Mogelijk kunnen hier diffuse luchtmissies van ZZS plaatsvinden (lekkages, overdruk ventielen). Voor de enigszins vergelijkbare paragraaf 3.2.10 opslagtank en verpakking die wordt gebruikt als opslagtank voor vloeistoffen staat de ZZS module al wel aan. Analoot aan het voorkomen van ZZS (aardolie-derivaten) bij opslag van vloeistof in tanks, is het mogelijk dat ZZS in de vorm van aardolie-derivaten voorkomen bij vloeibaar gemaakt gas, bijvoorbeeld LNG. Hierin kan een fractie ZZS voorkomen. Risico's bij opslag van vloeistoffen zijn wel groter.

§ 3.2.12 Opslaan, herverpakken en bewerken vuurwerk & pyrotechnische artikelen theatergebruik

Emissies kunnen gekanaliseerd (via dampafzuiging) en diffuus zijn. Het gebruik van boor/lood neemt wel af. ZZS emissies zijn hierbij onderdeel van de stofemissies. De ZZS komen voornamelijk vrij bij het afsteken van vuurwerk. Het lijkt niet zinvol om de diffuse emissies hier te beperken, zolang het afsteken van dit vuurwerk plaatsvindt. Het beperken van ZZS in vuurwerk of het beperken van het afsteken van vuurwerk door andersoortig beleid is dan nuttiger.

§ 3.6.1 Veehouderij en § 3.6.4 Tuinbouwbedrijf met teelt in een gebouw

In de veehouderij en de tuinbouw worden voornamelijk ZZS gebruikt als die zijn toegestaan als bestrijdingsmiddel, biocide of schoonmaakmiddel (door bijvoorbeeld het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden). Op het moment dat deze producten vrij te verkrijgen zijn, is het niet zinvol om een minimalisatieplicht in te voeren. In het kader van de CLP verordening (voor verpakte gevaarlijke stoffen), staat op het etiket ook hoe je met het product om moet gaan. Voor het beperken van deze ZZS is kortom ander beleid. ZZS voorschriften in het Bal zijn niet nodig.

§ 3.6.8 Bedrijf voor mestbehandeling

Er worden voor zover bekend geen ZZS toegepast bij mestbehandeling, in de zin van het toevoegen van stoffen aan de mest. Restanten van gewasbeschermingsmiddelen kunnen bijvoorbeeld voorkomen in mest maar in zeer lage concentraties. Bovendien is minimalisatie hier niet mogelijk gezien de bron van de schadelijke stoffen: voeding. Ander beleid gericht op het reduceren van gewasbeschermingsmiddelen ligt veel meer voor de hand.

§ 3.7.5 Laboratorium

Veel laboratoria zijn niet vergunningplichtig. In die gevallen heeft het de voorkeur om algemene regels op te stellen voor het voorkomen van eventuele ZZS emissies. In paragraaf 4.54 worden algemene preventieve voorschriften gesteld voor het voorkomen van emissie van alle chemicaliën. Daarnaast zullen ZZS emissies in laboratoria klein zijn en treden deze emissies discontinu op.

§ 3.8.8 Onderhoudswerkplaats voor vliegtuigen

Het gaat hier vooral om ChroomVI emissies. Dat is wel een ZZS, maar het ligt meer voor de hand om dat via ARBO wetgeving te regelen. Vanuit REAH zou gezocht kunnen worden naar alternatieve producten, hoewel de verf nog niet goed is te vervangen. Er gelden al wel algemene regels in hoofdstuk 4 (paragraaf 4.18 bijvoorbeeld) om lekkage van smeerolie en aanverwante stoffen naar de bodem te voorkomen.

§ 3.9.1 Auto- en motorsport, zoals crossterrein, racebaan of kartbaan

ZZS emissies komen hier van verbrandingsmotor en eventueel lekkage van de brandstof/olie. Dat gebeurt in het dagelijkse verkeer ook en is geen aanleiding om de ZZS module te laten gelden in het Bal. Bovendien gaat het om afgewerkte olie en ligt ZZS emissie niet voor de hand.

§ 3.9.2 Jachthaven

Het gaat hier om zoals olie en ZZS in aangroeiwerende verven. Het lozen van olie op water is al verboden. Bovendien gaat het om afgewerkte olie en ligt ZZS emissie niet voor de hand. Het gebruik van ZZS in aangroeiwerende verven wordt elders geregeld.

§ 3.11.7 Het gebruik van ontplofbare stoffen of voorwerpen

Hierbij speelt dezelfde overweging als bij het opslaan van vuurwerk (§ 3.2.12). ZZS maken onderdeel uit van de producten en die komen vrij bij het afsteken van munitie of vuurwerk. Het beperken van ZZS – voor zover mogelijk – is dan zinvoller. Hiervoor bestaat ander beleid. Bij deze paragraaf speelt overigens vooral een extern veiligheidsprobleem.

MBA = Milieubelastende Activiteiten

7.3 ZZS module aan voor “niet vergunningplichtige activiteiten”?

De emissiereductie van ZZS heeft beleidsprioriteit. Zoals aangegeven in de nota van toelichting op Activiteitenbesluit 4^{de} tranche wijzigingen is het daarom mogelijk dat in de toekomst ook voor “niet vergunningplichtige” activiteiten in de ZZS voorschriften gaan gelden. De systematiek van het Bal geeft de mogelijkheid om dat per paragraaf milieubelastende activiteiten te regelen. Dit is voor lucht wel een aanscherping van regelgeving ten opzichte van het Activiteitenbesluit 4^e tranche wijzigingen. Daarin gelden de ZZS voorschriften alleen voor type C inrichtingen. Vanzelfsprekend kan dat vanuit milieubescherming noodzakelijk zijn om de emissies van ZZS verder terug te dringen. Het heeft als nadeel dat de vijfjaarlijkse informatieplicht zal leiden tot een extra administratieve last voor de niet vergunningplichtige activiteiten, ook als er geen emissies van ZZS vrijkomen.

Alternatieven voor aanzetten ZZS module

Voor het aanzetten van de ZZS module zijn ook juridische alternatieven die ZZS emissies beperken. Deze worden ook nu al in het Activiteitenbesluit en de consultatieversie van het Bal toegepast. Dat zijn het opnemen van emissie-eisen of het stellen van andere algemene regels in hoofdstuk 4 van het Bal. De algemene regels in hoofdstuk 4 gelden vaak voor de “niet vergunningplichtige” activiteiten. Het aantal emissie-eisen aan ZZS in hoofdstuk 4 van het Bal is nu nog vrij beperkt en richt zich nu bijvoorbeeld op de rubber en kunststofindustrie en laboratoria. Een algemene regel die ZZS emissies voorkomen zijn bijvoorbeeld voorschriften voor opslagtanks om lekkage te voorkomen.

Generieke maatwerkmogelijkheid

In het Bal geldt een generieke maatwerkmogelijkheid. Dat wil zeggen dat maatwerk altijd mogelijk is, tenzij dat in het Bal wordt begrensd. In het Activiteitenbesluit geldt in principe het omgekeerde: maatwerk is niet mogelijk, tenzij de mogelijkheid daarvoor in dit besluit is opgenomen. De generieke maatwerkmogelijkheid biedt het bevoegd gezag de mogelijkheid om voorschriften ter beperking van de ZZS emissies bij “niet vergunningplichtige” activiteiten op te leggen. Daarbij kunnen voorschriften uit de ZZS en de luchtmodule in het Bal worden overgenomen.

Waar komen vooral ZZS emissies vrij en geldt daarvoor de ZZS module?

In tabel 7.2 staan de milieubelastende activiteiten in het Bal waarbij in de TAUW tabel meer dan drie stofgroepen zijn aangevinkt. Hoewel het om een voorstudie gaat, en ook de omvang en de toxiciteit van de emissies vanzelfsprekend een rol spelen, is dit aantal wel een indicatie van het risico en het effect van de ZZS emissies binnen een paragraaf met milieubelastende activiteiten. In deze tabel is te zien dat het hierbij om activiteiten gaat binnen de energie- de industrie en de afvalsector. In de tabel is verder te zien dat het bij deze activiteiten altijd om vergunningplichtige activiteiten gaat, waarop de ZZS van toepassing zijn. Daarop zijn twee uitzonderingen te noemen:

- § 3.5.1 verwerken van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke stoffen, waarbij in de studie van TAUW 16 stofgroepen zijn aangevinkt. Bij deze paragraaf gaat het om deels vergunningplichtige en deels “niet vergunningplichtige” activiteiten.
- § 3.4.4d het maken van producten van papier, karton, hout, textiel of leer, waarbij in de studie van TAUW 7 stofgroepen zijn aangevinkt. Bij deze paragraaf gaat het alleen om “niet vergunningplichtige” activiteiten.¹⁴

¹⁴ Het lijkt hier vreemd dat de ZZS module aan staat voor vergunningplichtige bedrijven, terwijl er geen vergunningplichtige bedrijven zijn. Dit is echter een gevolg van het feit dat de ZZS module 1 keer is aangezet voor de gehele paragraaf 3.4.4 en daaronder valt ook 3.4.4.d.

Tabel 7.1: Vergunningplicht (VP) en aantal aangevinkte stofgroepen in voorstudie Emissies ZZS

| | ZZS aan in consultatieversie Bal? | Aantal ZZS stoffen | Geldt een VP? |
|--|-----------------------------------|--------------------|---------------|
| Afdeling 3.1 Algemeen | | | |
| Afdeling 3.2 Het exploiteren van een Seveso-inrichting en andere activiteiten die bedrijfstakken overstijgen | | | |
| § 3.2.2 Grote stookinstallatie | ja | 10 | altijd |
| § 3.2.18 Zelfstandige afvalwaterzuivering | ja, vp | 9 | altijd |
| Afdeling 3.3 Maken van brandstof en nutssector | | | |
| § 3.3.1 Raffinaderij | ja | 14 | altijd |
| § 3.3.2 Maken van cokes | ja | 6 | altijd |
| Afdeling 3.4 Industrie | | | |
| § 3.4.1 Metaalindustrie | | | |
| a. het roosten of sinteren van ertsen, | ja, vp | 9 | altijd |
| b. het maken van ijzer of staal, | ja, vp | 11 | altijd |
| c. het winnen van ruwe non-ferrometalen uit erts, concentraat of secundaire grondstoffen, | ja, vp | 8 | altijd |
| § 3.4.2 Minerale industrie | | | |
| a. het maken van cement, cementklinkers, ongebluste kalk of magnesiumoxide, | ja, vp | 8 | altijd |
| c. het maken van glas, met inbegrip van het maken van glasvezels, met een oven met een individuele nominale capaciteit | ja, vp | 9 | altijd |
| e. het maken van keramische producten door verhitting, met een oven met een individuele nominale capaciteit | ja, vp | 5 | altijd |
| § 3.4.3 Chemische industrie | | | |
| a. het maken van organisch-chemische producten, | ja | 24 | altijd |
| b. het maken van anorganisch-chemische producten, | ja | 4 | altijd |
| c. het maken van fosfaat-, stikstof- of kaliumhoudende kunstmeststoffen, | ja | 5 | altijd |
| d. het maken van producten voor gewasbescherming of van biociden, | ja | 4 | altijd |
| e. het maken van farmaceutische producten, | ja | 5 | altijd |
| g. het maken van elastomeren, verf, lak, drukinkt, lijm, waspoeder of enzymen, en | ja | 5 | altijd |
| § 3.4.4 Papier-, hout-, textiel- en leerindustrie | | | |
| a. het maken van papierstof, papierpulp, papier of karton, | ja, vp | 4 | altijd |
| b. het ontharen of looien van huiden, | ja, vp | 9 | altijd |
| c. het conserveren van hout of houtproducten met chemische stoffen, en | ja, vp | 9 | altijd |
| d. het maken van producten van papier, karton, hout, textiel of leer. | ja, vp | 7 | nee |
| Afdeling 3.5 Afvalbeheer | | | |
| § 3.5.1 Algemeen | | | |
| § 3.5.2 Afvalbeheer ippc-installaties | ja | 10 | altijd |
| § 3.5.11 Verwerken van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen | ja, vp | 16 | deels |

Aanbeveling

Een analyse van het Bal en de voorstudie van TAUW (Hoekstra 2016) onderschrijft dat ZZS emissies vooral vrijkomen bij vergunningplichtige activiteiten. In die zin is er geen directe noodzaak om de ZZS module aan te zetten voor activiteiten zonder vergunningplicht (voor zover de ZZS module niet aan staat)¹⁵. Toch moet deze optie wel openblijven, om ZZS emissie verder terug te dringen. Bij het beoordelen of de ZZS module al dan niet aangezet moet worden voor activiteiten zonder vergunningplicht wordt geadviseerd een aantal overwegingen te maken:

- Gaat het om uitzonderlijke gevallen binnen een paragraaf milieubelastende activiteiten, dan kan het bevoegd gezag gebruik maken van de generieke maatwerkmogelijkheid in het Bal en op die manier voorschriften stellen aan de emissie van ZZS. Algemene regels zijn in principe niet bedoeld voor de uitzonderingen.
- Daarnaast heeft het in het algemeen de voorkeur om voor “niet vergunningplichtige activiteiten” – die vaak groot in aantal zijn en een vrij homogeen karakter hebben - algemene regels op te stellen en als Rijk te bepalen aan welke voorschriften voldoen moet worden, in plaats van dat bedrijven afzonderlijk onderzoek doen naar de reductiemogelijkheden. In hoofdstuk 4 van het Bal staan al algemene regels die ZZS emissies voorkomen of verlagen. Het aanzetten van de ZZS module is vooral een oplossing als er een reëel risico is op ZZS emissies binnen een paragraaf met niet vergunningplichtige bedrijven en de variatie in soorten stoffen en emissies groot zijn.
- Zijn er andere overwegingen om de ZZS module niet aan te zetten, bijvoorbeeld of de stof door ander beleid al uit gefaseerd wordt?

De TAUW studie is een voorstudie die mettertijd wordt aangescherpt. De aanbeveling is om bij deze of andere studies op dit vlak een vinger aan de pols te houden wat betreft ZZS emissies bij ‘niet vergunningplichtige’ activiteiten. Voorbeelden zijn paragraaf 3.2.4 natte koeltoren waar bijvoorbeeld biociden worden gebruikt, of paragraaf 3.5.11 verwerken van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen, waar de voorstudie van TAUW een groot risico op ZZS emissies laat zien.

¹⁵ Er zijn enkele niet vergunningplichtige activiteiten waar de ZZS module al wel voor geldt in het Bal. Aan de andere kant zijn er ook vergunningplichtige activiteiten waarvoor de module niet geldt.

8 Samenvatting en conclusie

8.1 Evaluatie inbouw NeR

Vanwege modernisering van regelgeving is de Nederlandse Emissierichtlijn (NeR) ingebouwd in hoofdzakelijk afdeling 2.3 van het Activiteitenbesluit. De nieuwe regels zijn op 1 januari 2016 in werking getreden. Dit rapport beschrijft de evaluatie van deze inbouw, waarbij bevoegd gezag door middel van mondelinge en schriftelijke interviews zijn bevestigd. Het bedrijfsleven is via de Adviesgroep Industriële Emissies betrokken geweest.

De ingebouwde regelgeving in afdeling 2.3 wordt in grote lijnen positief beoordeeld. Ook de handleiding “Luchtemissies bij bedrijven” die afdeling 2.3 toelicht, vinden veel respondenten helder. Wel loopt bevoegd gezag in de nieuwe regelgeving tegen een aantal knelpunten in de regelgeving aan, die de uitvoerbaarheid van de regelgeving en of de milieubescherming raken. Meerdere van deze knelpunten zijn reeds opgelost of verhelderd, door het reparatiebesluit dat in januari 2017 in werking is getreden, of door extra toelichting in de handleiding. Hieronder staan per onderwerp de belangrijkste bevindingen van de studie:

- **Ondersteuning toezichthouder:** zowel de toezichthouder als het bedrijfsleven vinden het onoverzichtelijk dat de vigerende eisen uit de vergunning, uit maatwerk of uit algemene regels volgen. Het helpt als vergunningverleners in de considerans aangeven voor welke stoffen de eisen uit afdeling 2.3 volgen, naast de eisen die in de vergunning of maatwerk staan. Daarnaast helpen ook bestaande (en eventuele nieuwe) digitale hulpmiddelen, zoals het zoekstelsel voor emissie-eisen per stofklasse¹⁶.
- **Maatwerk in vergunning in Bal:** afwijken via een maatwerkbesluit kent in het Activiteitenbesluit een tweetal nadelen. De eerste is dat er een andere juridische procedure doorlopen moet worden, die afwijkt van de procedure voor vergunningverlening. Daarnaast kunnen eisen – naast eventuele algemene regels – volgen uit twee documenten, namelijk de vergunning en het maatwerkbesluit. Het BAL komt aan beide nadelen tegemoet door bij vergunningplichtige activiteiten maatwerk onderdeel van de vergunning te maken.
- **Uitzondering BBT conclusies:** afdeling 2.3 treedt onder andere terug als een BBT conclusie geldt. Deze afwijkingsgrond levert onduidelijkheid op, omdat het lastig *kan* zijn om vast te stellen of een BBT conclusie van toepassing is. Daarom is artikel 2.3 lid 2 aangepast in het reparatiebesluit en worden toelichtende voorbeelden gegeven in de handleiding. Verder is de optie beoordeeld om afdeling 2.3 in het geheel niet te laten gelden voor IPPC installaties. Dit heeft nadelen op het vlak van milieubescherming en harmonisatie, bijvoorbeeld dat er geen vangnet - in de vorm van algemene regels - meer zou zijn voor stoffen die niet in BBT conclusies zijn geregeld.

Ook zijn voor- en nadelen in kaart gebracht van de optie om de uitzondering te laten vervallen. Afdeling 2.3 geldt dan ook voor IPPC installaties, ongeacht of er een BBT conclusie geldt. Deze optie kent als voordeel dat afdeling 2.3 als vangnet kan gelden voor stoffen die niet in BBT conclusies zijn geregeld. Daarnaast is dit ook consistent aan de ZZS module in het Bal waar de uitzondering niet geldt. Aanbevolen wordt om deze optie nader te verkennen, bijvoorbeeld door na te gaan hoe groot de verschillen in emissiegrenswaarden daadwerkelijk zijn tussen de NeR en de BBT conclusies.

¹⁶ <https://wetswegwijzer.nl/app/NeR/details.php?id=1876&name=zwaveloxiden%2C%20berekend%20als%20SO2>

- **Ondersteuning bij vaststellen ZZS:** respondenten vinden de voorschriften voor ZZS helder, de moeilijkheid zit vooral in het bepalen of er sprake is van een ZZS, omdat er geen limitatieve lijst is. Naast de al bestaande hulpmiddelen stelt RIVM daarom een lijst van potentiële ZZS op. Ook wordt een tool voor bevoegd gezag ontwikkeld waarin per paragraaf milieubelastende activiteiten in het Bal is aangegeven welke ZZS daar mogelijk vrijkomen. Verder stelt het RIVM een richtlijn op over het omgaan met emissies van mengsels met ZZS.
- **Ruimere bevoegdheden geur:** de opmerkingen die zijn gemaakt over art 2.7a Activiteitenbesluit (geur) hebben vooral betrekking op hoe de eisen zich verhouden tot geureisen in een BBT conclusies, het opvragen van een geuronderzoek en het opnemen van aanvullende voorschriften in relatie tot het aanvaardbaar hinderniveau. Samengevat worden de voorschriften als te beperkt ervaren. In het Bal zijn de mogelijkheden voor lokaal geurbeleid verruimd.

Algemene conclusie

Het overkoepelende doel van deze evaluatie is om te beoordelen of de algemene regels die in de plaats van de NeR zijn gekomen (Activiteitenbesluit) en nog komen (Bal) gelijkwaardige milieubescherming en harmonisatie opleveren. Daarnaast is ook het doel om de uitvoerbaarheid van de regelgeving te beoordelen waaronder het nagaan of de flexibiliteit en maatwerkmogelijkheden van de NeR zijn behouden.

Wat betreft de milieubescherming kan worden geconcludeerd dat deze in grote lijnen gelijkwaardig is, vooral omdat de emissie-eisen in de NeR en in afdeling 2.3 identiek zijn. De milieubescherming is in enige mate toegenomen omdat er nu een vangnet is voor stoffen die bij de vergunningaanvraag nog niet in beeld waren. Daarnaast gelden nu ook eisen (artikel 2.4) voor ZZS die in bijlage 12 nog niet in de ZZS klasse zijn ingedeeld, maar wel vallen onder artikel 2.3b van het Activiteitenbesluit¹⁷. Een verandering waardoor de milieubescherming is afgenomen, is de immisietoets en de vijfjaarlijkse informatieplicht die niet meer gelden voor emissies van IPPC installaties waarvoor een BBT conclusie geldt.

De mate van harmonisatie zal – theoretisch beredeneerd – eerder toenemen dan afnemen, door de directe werking van de emissie-eisen. Afwijken daarentegen zal nu formeel en goed onderbouwd moeten zijn en in die zin ervaart het bevoegd gezag het nieuwe systeem als minder flexibel. Aan de andere kant zijn de gronden op basis waarvan soepeler afgeweken kan worden in afdeling 2.3 nog steeds gelijk aan die van de NeR. Afwijken wordt naar verwachting in het stelsel van de Omgevingswet praktisch gezien eenvoudiger door het vervangen van specifieke maatwerkbevoegdheden door een generieke maatwerkbevoegdheid. Daarnaast wordt maatwerk in de vergunning opgenomen. De mate van harmonisatie en de maatwerkmogelijkheden voor en na de inbouw van de NeR zullen - om deze redenen - naar verwachting vergelijkbaar zijn.

¹⁷ Paragraaf 2.3.7. van de NeR schreef overigens al wel voor dat het bevoegd gezag een emissie-eis opneemt voor stoffen op de kandidatenlijst voor autorisatie, in bijlage XIV en bijlage XVII van REACH voorkomen

8.2 Onderzoeksvragen Bal

In het onderzoek zijn ook de twee ex ante onderzoeksvragen van de luchtvoorschriften in het Bal beantwoord:

Vraagstelling 3: effecten loslaten grensmassaastroom en sommatiebepaling

In het Ontwerpbesluit activiteiten leefomgeving (Bal) is afdeling 2.3 uit het Activiteitenbesluit (AB) enigszins vereenvoudigd ingebouwd. De grensmassaastroom en de sommatiebepaling binnen een stofcategorie zijn vervallen. De eerste is een aanscherping en de tweede verandering is een versoepeling van eisen. Dit is gedaan om de regelgeving te vereenvoudigen en om aan te sluiten bij het vervallen van het begrip 'inrichting' in het Bal omdat de grensmassaastroom en de sommatiebepaling hieraan gekoppeld zijn. De vrijstellingsbepaling blijft wel gelden in het Bal.

Via drie methoden is in hoofdstuk 6 een schatting gemaakt van het percentage bedrijven waarop beide veranderingen een effect heeft. Dit percentage wordt geschat op 3,5%. Het effect kan zowel een versoepeling als een aanscherping van de eisen inhouden. Via de maatwerkmogelijkheid in het Bal kan – voor zover nodig – tegemoet worden gekomen aan onredelijke effecten.

Vraagstelling 4: ZZS module ook aan voor niet vergunningplichtige activiteiten?

Een analyse van het Bal en de voorstudie van TAUW (Hoekstra 2016) onderschrijven dat ZZS emissies vooral vrijkomen bij vergunningplichtige activiteiten. In die zin is er geen directe noodzaak om de ZZS module aan te zetten voor activiteiten zonder vergunningplicht (voor zover de ZZS module niet aan staat)¹⁸. Toch moet deze optie wel openblijven, om ZZS emissie verder terug te dringen.

Bij het beoordelen of de ZZS module aangezet moet worden voor activiteiten zonder vergunningplicht wordt geadviseerd een aantal overwegingen te maken. Gaat het ten eerste om uitzonderlijke gevallen? In dat geval kan de generieke maatwerkmogelijkheid in het Bal worden aangewend. Daarnaast heeft het in het algemeen de voorkeur om voor "niet vergunningplichtige activiteiten" – die vaak groot in aantal zijn en een vrij homogeen karakter hebben - algemene regels op te stellen. Het aanzetten van de ZZS module is vooral een oplossing als er een reëel risico is op ZZS emissies en de variatie in soorten stoffen en emissies groot zijn. Daarnaast kunnen er andere overwegingen om de ZZS module niet aan te zetten, bijvoorbeeld dat de stof door ander beleid al wordt uit gefaseerd.

De TAUW studie is een voorstudie die metertijd wordt aangescherpt. De aanbeveling is om bij deze of andere studies op dit vlak een vinger aan de pols te houden wat betreft ZZS emissies bij 'niet vergunningplichtige' activiteiten. Voorbeelden zijn paragraaf 3.2.4 natte koeltoren waar bijvoorbeeld biociden worden gebruikt, of paragraaf 3.5.11 verwerken van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen, waar de voorstudie van TAUW een groot risico op ZZS emissies laat zien.

¹⁸ Er zijn enkele niet vergunningplichtige activiteiten waar de ZZS module al wel voor geldt in het Bal. Aan de andere kant zijn er ook vergunningplichtige activiteiten waarvoor de module niet geldt.



Literatuur

Rapporten en kamerbrieven

- Boom, T. Groenen, A., Ytsma, R. InfoMil, Den Haag, 2011, Heroriëntatie instrumenten (lucht)emissiebeleid; deel 1: resultaten inventarisatie onder gebruikers van de NeR,
- Hoekstra 2016, Voorstudie emissies ZZS, B. Hoekstra, M. Vos, R. van Bruggen, Deventer, TAUW december 2016
- Ministerie van IenM, 2011, Beleidsbrief aan Tweede kamer, Voortgang beleid t.a.v. Prioritaire Stoffen in Nederland, 29 juni 2011, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2011/06/29/voortgang-beleid-t-a-v-prioritaire-stoffen-in-nederland>
- Ministerie van VROM, 2006 Kamerstuk 29383 nr. 53, Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving, Brief van de minister van VROM, aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 12 juni 2006, <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vi3aph0eifzn>
- Ytsma, 2011, Memo uitwerking toekomstscenario NeR voor Adviesgroep NeR, Den Haag InfoMil 2011

Websites:

- Algemene BeoordelingsMethodiek 2016 (ABM), www.infomil.nl/ABMwater
- Handleiding geur: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/lucht/geur/handleiding-geur/>
- Handleiding IPPC: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/duurzame/ippc-en-brefs-bbt/handleiding-ippc/>
- Handboek immissietoets 2016: www.infomil.nl/lmmissiewater
- Handleiding Luchtemissies bij bedrijven: www.infomil.nl/emissiesindustrie
- Nederlands beleid Aanpak ZZS in water, <https://www.infomil.nl/links/zeer-zorgwekkende/>
- NeR, publicatiedatum augustus 2014: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/lucht/ner-archief/>

Wetgeving en uitspraken:

- Activiteitenbesluit milieubeheer, geldend vanaf 01-01-2017 <http://wetten.overheid.nl/BWBR0022762/2017-06-01>
- Bal consultatieversie, datum 1 juli 2016, https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_besluit_activiteitenleefomgeving
- Besluit van 18 september 2015 tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit omgevingsrecht en enkele andere besluiten (nieuwe activiteiten), nummer 337, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2015-337.html>
- Besluit van 27 oktober 2016 tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer en enkele andere besluiten met name in verband met reparaties van de vierde tranche wijziging en tot intrekking van het Besluit kleiduivenschieten milieubeheer Staatsblad jaargang 2016 Nr. 425: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2016-425.html#d17e1622>



- Europese Richtlijn betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht in Europa, 2008/50/EG, geconsolideerde versie 2015, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D0902&from=EN>
- Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, van 30 september 2015, nr. IENM/BSK-2015/174195, tot wijziging van de Activiteitenregeling milieubeheer en enkele andere regelingen (nieuwe activiteiten), nummer 29035 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2015-29035.html>
- Richtlijn Industriële Emissies: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/PDF/?uri=CELEX:02010L0075-20110106&rid=1>
- Raad van State, Uitspraak 201507265/1/A1, 3 mei 2017 https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=91065&summary_only=

A1 Verslagen mondelinge interviews

OMGEVINGSDIENST 1

Algemeen:

Er zijn veel onduidelijkheden door de wijzigingen in afdeling 2.3 (inbouw NeR). Het direct werkende karakter van Afdeling 2.3 in combinatie met overige voorschriften in vergunningen werkt erg verwarrend.

Voor iets wat zo belangrijk is als emissies naar de lucht zou er eigenlijk geen onduidelijkheid mogen bestaan.

Vanwege overgangsrecht van 3 jaar, is men de bestaande vergunningen aan het inventariseren wat straks (na 1-1-19) gaat gelden. Er wordt onder andere ook gekeken of maatwerk moet worden opgenomen.

Daarbij loopt men tegen allerlei onduidelijkheden aan. In bestaande vergunningen is dit namelijk ook een probleem, omdat daar niet duidelijk genoeg instaat of BBT van toepassing is. Omdat toen 'gekozen' mocht worden of men EGW uit BBT of op basis van de NeR baseerde. Nu is dat veel strikter onder de nieuwe criteria of BBT wel of niet geldt. Per bedrijf gaat er veel tijd inzitten, om de wijzigingen na 1-1-19 uit te zoeken.

Informatievoorziening die eerst in vergunning stond, komt nu waarschijnlijk in de considerans te staan bij nieuwe vergunningen.

Toepassen van Afd 2.3 (omdat dit niet in de vergunning is geregeld) bij handhaving is te laat. Men wil vooraf de gegevens hebben. Dit kan het bevoegd gezag wel opvragen als dit niet duidelijk is opgenomen in de vergunningaanvraag.

Bevoegd gezag heeft een toetsende rol. Nu heeft BG daarbij een significante 'informatie vergarende' rol gekregen. Waarin ligt de verplichting voor het bedrijf om deze gegevens aan te leveren? Art 1.15 van het AB geeft onvoldoende onderbouwing daarvoor. Dit is onduidelijk.

De NeR is heel erg geconcentreerd opgenomen in afdeling 2.3. Verschillende interpretaties die voorheen duidelijk in de NeR beschreven waren zijn onduidelijk, bv piekmissies, niet-reguliere emissies en de sommatiebepaling.

De handreiking van InfoMil geeft daar niet diepgaand genoeg antwoord op. Daar mag ook iets meer toegelicht worden wat er veranderd is in systematiek (bv bij sommatie).

Voorbeeld; Bedrijf heeft emissie boven de grensmassastroom (GMS) maar voldoet ruim aan de emissiegrenswaarde (EGW). Men wil dan maatwerk opleggen om lagere emissiegrenswaarde vast te leggen. Maatwerk is echter eigenlijk uitzondering, en nu wordt maatwerk de 'regel'. Maatwerk wordt door afd 2.3 té standaard.

Het overgangsrecht in Hoofdstuk 6, is dit wel van toepassing op afdeling 2.3? (klopt dit juridisch wel?)

De systematiek in Afd 2.3 is heel anders dan de andere hoofdstukken in het AB.

De wens is om luchtvoorschriften weer in de vergunning op te nemen. Dat schept veel meer duidelijkheid. Bedrijven zien dit ook liever in de vergunning terug.



Zijsprong naar Omgevingswet: Vervallen sommatie en GMS. Stel bedrijf emitteert 20 mg (en voldoet aan GMS). Geeft dit mogelijkheid bedrijf om op te vullen naar de norm (bv 50). Is dit geen versoepeling?

BREF:

Het is erg lastig om te bepalen of een BREF van toepassing is op de emissie (en dus of afdeling 2.3 wordt uitgezonderd). De algemene beschrijving (“...indien BBT conclusies voor deze emissies zijn vastgesteld...”) is dermate vrij voor interpretatie dat verschillende BG-en hier verschillend mee om kunnen gaan. Hierdoor ontstaat geen eenduidige aanpak en daardoor kan er ook veel discussie ontstaan tussen BG en bedrijf (geldt afdeling 2.3 nu wel of niet).

ZZS:

Als er BBT conclusies voor de emissies gelden, regelt de BREF de ZZS. Zo niet, dan geldt Afdeling 2.3. Afdeling 2.3 bevat echter andere voorschriften dan de BREF's, bijvoorbeeld de 5-jaarlijkse onderzoeksverplichting. Daarmee is er geen gelijkheid voor de regulering van ZZS.

Er is nog veel onduidelijkheid over. Met name de informatieplicht. Als RIVM stoffen als ZZS markeert, wordt BG daarmee eigenaar van dit probleem. Dit geeft een ongemakkelijk gevoel, omdat de lijst (1.300 stoffen) groot is en niet limitatief. BG kan dan (later) makkelijk een verwijt krijgen dat het niet oplettend is geworden als bijvoorbeeld weer een stof (door het RIVM) als ZZS is aangemerkt. Dit ligt ook politiek gevoelig.

CO is in RIVM lijst een ZZS. Dat zou betekenen dat voor veel procesinstallaties, of bv naverbranders een minimalisatieverplichting geldt op de emissie van CO.

Voor ZZS wenst men vooral helderheid. Er zijn veel nieuwe ZZS gekomen. Geldt daarvoor ook de overgangstermijn? En voor IPPC bedrijven? Is minimalisatie direct van toepassing?

Handhaving:

Vanuit handhaving (dit zijn generalisten) is afdeling 2.3 erg lastig toe te passen. Expertise van anderen is noodzakelijk. De specialistische kennis is er namelijk niet.

De informatievergaring komt bij de overheid te liggen. Dit maakt concrete toetsing bij handhaving erg lastig. Handhaving is niet meer mogelijk in 1 keer. Men moet een paar keer 'terug' nadat de informatie beschikbaar is.

Als handhaver moet je eerst kijken waaróm men kan handhaven. Zonder duidelijke emissievoorschriften in de vergunning is dit praktisch onmogelijk op on site te bepalen.

Monitoring:

Monitoring, wordt nu in vergunning geregeld. Na 1-1-19 moet handhaving dat uit tabel 2.8 afleiden. Dit is onduidelijk, want er is geen document (meetplan) meer verplicht. En om dit bij handhaving te kunnen bepalen ontbreken wellicht gegevens. Ook in de aanvraag is een meetplan vaak niet aanwezig.

Voorbeeld: in vergunning; eenmalige emissiemeting. Na drie jaar blijkt uit artikel 2.8 dat eenmalige metingen + ERP het controleregime is. ERP's zijn TOEN (bij vergunning) niet ge-eist. Hoe daar mee om te gaan?

Nu kun je in vergunning ook geen meetplan meer opvragen.



Resterende vragen:

- Zijn er knelpunten bij het vervallen van de Bijzondere Regelingen?
Als kennisdocument is het wel handig. Verder niet zo'n belemmering.
- is er een handhavingszaak gestart op basis van voorschriften in afdeling 2.3 lucht? Wat zijn de ervaringen hiermee?
Nee



OMGEVINGSDIENST 2

Algemeen:

Voorheen ging emissieregelgeving (de NeR) over de inhoud, nu gaat het vaak om juridische grondslag. Dat is heel erg jammer.

Bij een conflict met een bedrijf is er onduidelijkheid over interpretatie van voorschriften in afd 2.3. Bij het opnemen van voorschriften in de vergunning (indien iedereen akkoord en eens) is dit niet zo erg. Maar bij handhaving(straject) komt dit wel heel erg nauw. Dan moet het juridisch kloppen. Hiermee kom je in vervelende trajecten die totaal niet meer over de inhoud gaan.

Er komen nu veel vragen van 'waarom staat dit in de vergunning en had dat wel gemogen'? (vanuit collega's) Er worden nu veel (niet inhoudelijke) vragen gesteld die voorheen niet aan de orde waren.

Er staan te veel verwijzingen in het AB (afd 2.3).

Vanuit de provincie opdracht om álle vergunning door te spitten en uit te schrijven welke EGW er nu gelden. Wat geldt er nog? Wat geldt er in overgangsperiode? Wat geldt er daarna? En waar staat dat dan?

De range uit de NeR voor NOx van 50-500 mg/Nm³ is vervallen. Nu geldt in het AB 200mg/Nm³, dit geeft impliciet ruimte om op te vullen naar 200.

Nu wordt in vergunningen verwijzen naar het AB. Voor sommige situaties worden specialisten niet meer gevraagd (want AB is rechtstreeks geldend). Dit kan echter wel eens ten onrechte zijn, dus dat het AB NIET rechtstreeks werkend is. Bij handhaving (oa metingen) weet men dan niet waaraan men moet toetsen.

Bij 2.7 lid 1. "Daarbij worden in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken toegepast". Dit spreekt de voorgaande zinnen eigenlijk tegen. Kan deze niet weg?

KE, bijlage 2.

** Het verdient de voorkeur om bijkomende en eenmalige investeringskosten en vaste operationele kosten uit het verkennend ontwerp af te leiden. Alleen indien het verkennend ontwerp niet genoeg houvast biedt, kan met de standaard waarden worden gewerkt.*

Wat is een verkennend ontwerp?

Dit kan een kostbaar iets zijn. En in hoeverre zijn gegevens van de leverancier betrouwbaar (deze wil uiteindelijk toch zijn techniek aan de man brengen, dus heeft baat bij lage kostenopgave). Zeer lastig te beoordelen voor een BG.

Geur:

De mogelijkheid tot het opnemen van geurimmissiewaarden in vergunning terwijl voldaan wordt aan aanvaardbaar hinderniveau. Bedrijf wil het, BG wil het, omgeving wil het, maar juridisch gezien mag het niet. Hierover komen dan ook bezwaren van collega-juristen.

In de AR, geurzaken zijn niet benoemd (meetonzekerheid bv). Dit zou identiek aan lucht opgenomen moeten worden.



IPPC

Moelijk is te bepalen of er nu wel of geen BBT conclusie m.b.t. emissies gelden. 'indien en voor zover' is teveel onderhavig aan interpretatie.

Voor 1 schoorsteen, kan BREF gelden én afdeling 2.3 én maatwerk. Dus EGW staan in drie documenten. Voorstel; laat in Wet regelen dat in dit soort gevallen ALLE Emissies in vergunning moeten komen. (zogenaamde magneetvoorschriften)

Handhaving

Bij voldoen aan GMS geldt er geen meetverplichting, en dus kan het voorkomen dat het bedrijf ook geen goede meetopeningen heeft. Controlemetingen (door OD) kunnen dan niet worden uitgevoerd zonder juiste meetopening. Waar ligt de grondslag om dit toch te kunnen doen?

Omgevingswet

Wens is om voor IPPC bedrijven alles in de vergunning te regelen.

Toezichthouders willen niet de zoektocht maken over wat er nu geldt en wat niet. Er zijn minder vergunningverleners nodig en meer handhavers, maar de taken zijn niet zomaar te verschuiven naar andere personen. Oproep, dwing vergunningverleners in de Wet om de afweging te maken in de vergunning (zoals voorheen ook).

Maatwerk wordt straks geen uitzondering maar regel.

Inhoudelijk; terminologie in het BAL is onduidelijk geworden door verandering bijvoorbeeld 'periodieke of afzonderlijke deelmetingen (staat er nu anders) en de EGW voor stof.

Resterende vragen:

- Zijn er veel bedrijven waar nu reeds afdeling 2.3 van toepassing is (nieuw of door nieuwe vergunning)?
Nee
- hoe is afdeling 2.3 in de vergunning opgenomen?
Verwijzen
- Zijn er knelpunten bij het vervallen van de Bijzondere Regelingen?
Diervoederindustrie. Dit is een informatiedocument. Hoe deze uitpakt moet nog blijken. (ook juridisch).
Verder geen belemmering, juist voordelig.
- zijn er meer of minder toezichtbezoeken in 2016 waarbij aandacht is voor luchtregelgeving? Wat is hiervoor de achterliggende reden? (omdat het nieuw is allemaal bijvoorbeeld? Of omdat bedrijven wellicht minder druk voelen omdat het niet in de vergunning staat)
geen verschil
- is er een handhavingszaak gestart op basis van voorschriften in afdeling 2.3 lucht? Wat zijn de ervaringen hiermee?
Ja, het is veel lastiger geworden om maatregelen op te leggen, waar dit voorheen gewoon in de vergunning kon.



Waar is het algemene stappenplan geur uit de NeR gebleven? Waar men bijvoorbeeld puntafzuigingen kan afdwingen.

Oplossing is het aanpassen van lokaal beleid (bv snuffelploegen weer opnemen om overtreding te constateren).

- Zijn er vergunningen die ambtshalve worden aangepast (dus niet omdat een bedrijf een wijziging vergunningaanvraag heeft ingediend)? Wat zijn dan wel of niet redenen om ambtshalve de vergunning te wijzigen? Bijvoorbeeld met betrekking tot ZZS?

Op dit moment nog niet. Lopen nog wel allerlei trajecten. Nog niet concreet. Naar de aanloop van 2019 zal dit logischerwijs wel gaan gebeuren. ECHTER, vanwege kosten/budget/bemensing gaat dit waarschijnlijk niet actief gebeuren. Komt mee met reguliere wijzigingen.

Signalen vanuit handhaving (vergunning niet meer toereikend) worden wel op een lijst gezet voor ambtshalve aanpassing. Daar blijven ze echter wel lang staan.

- is het wel eens voor gekomen dat een stof niet individueel is ingedeeld in bijlage 12? Hoe bent u daarmee omgegaan (zelf inschatting gemaakt? Afgestaan op info bedrijf? Andere bronnen geraadpleegd)? Hoe bepaalt u of een stof in een stofgroep valt? En is het wel eens voorgekomen dat u twijfels had of de individuele stof mogelijk strenger moet worden ingedeeld dan de stofgroep waarin deze valt? Hoe bent u hiermee omgegaan? Heeft u behoefte aan meer informatie? (bv uitbreiding bijlage 12, en/of meer informatie in het IdIE document?)
(geldt ook voor 'oudere bedrijven (voor AB)')
(bijvoorbeeld voor componenten die NIET in de NeR lijst voorkwamen, maar nu wel)

Nee. Geen signalen dat er actief gescreend wordt op (nieuwe) ZZS stoffen. Komen geen vragen over.

- wordt bij IPPC bedrijven gecontroleerd of in de BBT-conclusies emissieniveaus voor de ZZS zijn opgenomen (alleen wanneer het emissieniveau van de ZZS in de BBT-conclusie is genoemd, geldt de vrijstelling van art 2.3a van het AB.)
onbekend.



OMGEVINGSDIENST 3

Algemeen:

Bedrijven weten vaak niet goed wat afdeling 2.3 inhoud en welke verplichtingen men op basis daarvan heeft.

Regelgeving verandert vaak. Het wordt er niet eenduidiger op. Dat maakt het actief aan de slag gaan om veranderingen te verankeren (in de interne procedures en plannen van aanpak), lastiger. De frequentie van wijzigingen is toegenomen. BG krijgt daardoor een 'achteroverleunende' houding (het heeft toch geen zin om veel tijd en energie te besteden, tegen de tijd dat we weten hoe het werkt, verandert het alweer). Beschikbare tijd en kosten zijn beperkt. Ondanks digitalisering is het toch lastig om alles te overzien (verschillende wettelijke bronnen en uitzonderingen).

Constructie omgevingsdiensten, maakt het vaak lastiger om het werk goed te doen. Provincie en gemeenten zijn feitelijk opdrachtgevers, inclusief het beschikbare budget ed. Bedoeling van OD-en was een betere kwaliteit, maar het budget is ook ingekort, dus in de praktijk is dat wel een knelpunt.

Vanuit toezichthouders is gevraagd om op management niveau te bepalen, wie wat gaat doen (per bedrijf). Voorstel is om het projectmatig aan te pakken om alle vergunningen door te lichten van wat er gaat veranderen in de vergunningen (initiatief moet vanuit management niveau komen). Wordt heel erg maatwerk.

Handhaving:

Rol van vergunningverlener gaat deels naar toezichthouder.

Vanuit toezicht werkt men volgens een werkprogramma. Voor een bedrijfsbezoek staan een aantal uur, waardoor men keuzes moet maken hoe deze uren het nuttigste te besteden. In de praktijk krijgt men te maken met de ingewikkelde afdeling 2.3. Het is lastig om te bepalen wat nu precies geldt van deze afdeling. Wat in de praktijk gebeurd is dat het wat minder aandacht krijgt, vanwege tijdgebrek.

Toezichthouder kan het niet allemaal overzien en uitzoeken in de beschikbare tijd. Toezicht moet veel informatie hebben om te kunnen toetsen.

Het is een puzzel, en voorzien wordt dat bij toezicht dingen gemist gaan worden. Bijvoorbeeld de 5-jaarlijkse ZZS controle, omdat toezicht lastig kan bijhouden óf en wanneer een dergelijk onderzoek voorhanden zou moeten zijn.

Stel 2.3 is van toepassing, dan is verwijzing in de vergunning hiernaar in principe voldoende.

Vergunningverleners proberen in de overweging van de vergunning wel op te nemen wat er nu geldt. Dit is een soort 'service' naar handhaving/toezicht en tevens voor het bedrijf. De overweging wordt daarmee een soort leidraad, voor bedrijf en toezicht. Maar dit doen niet alle vergunningverleners.

BBT:

Voor IPPC is het vooral lastig als er én BBT geldt én AB. Dat is heel verwarrend.

Resterende vragen:

- zijn er meer of minder toezichtbezoeken in 2016 waarbij aandacht is voor luchtregelgeving? Wat is hiervoor de achterliggende reden? (omdat het nieuw is allemaal bijvoorbeeld? Of omdat bedrijven wellicht minder druk voelen omdat het niet in de vergunning staat)

Onveranderd. Ligt aan de manier van opdracht krijgen, toezicht gaat aan de hand van budgetten. OD krijgt uren en bedrijfsaantallen. Geldt ook voor vergunningverlening. Dit is door de omschakeling van provincies/gemeenten naar OD wel flink veranderd, voorheen had men meer 'ruimte' om zelf naar goed denken tijd te besteden.



- is er een handhavingszaak gestart op basis van voorschriften in afdeling 2.3 lucht? Wat zijn de ervaringen hiermee?

Geen zaak, wel overtreding mbt ERP's (en de bewaking van). Dit is niet altijd goed geregeld. Door de 4e tranche is wel hier meer focus op gekomen en daaruit is gebleken dat ERP's lang niet altijd goed geregeld zijn.

- Zijn er vergunningen die ambtshalve worden aangepast (dus niet omdat een bedrijf een wijziging vergunningaanvraag heeft ingediend)? Wat zijn dan wel of niet redenen om ambtshalve de vergunning te wijzigen? Bijvoorbeeld met betrekking tot ZZS?

Vb van stof die eerst g.O2 was en nu ZZS is. In vergunning staan gO2 eisen. Dan seintje aan toezicht (en bedrijf), dat het bedrijf nu al moet gaan kijken of ze daaraan gaan voldoen na afloop van overgangsrecht van 3 jaar. Het plan is om dan ook de vergunning daarop aan te passen, maar dit hoeft niet want 2.3 is rechtstreeks werkend. Dit is een typisch voorbeeld wat 'gemist' kan worden bij toezicht.

Voorstel om ZZS wel op te nemen in de vergunning.

- is het wel eens voor gekomen dat een stof niet individueel is ingedeeld in bijlage 12? Hoe bent u daarmee omgegaan (zelf inschatting gemaakt? Afgestaan op info bedrijf? Andere bronnen geraadpleegd)? Hoe bepaalt u of een stof in een stofgroep valt? En is het wel eens voorgekomen dat u twijfels had of de individuele stof mogelijk strenger moet worden ingedeeld dan de stofgroep waarin deze valt? Hoe bent u hiermee omgegaan? Heeft u behoefte aan meer informatie? (bv uitbreiding bijlage 12, en/of meer informatie in het IdIE document?)
(geldt ook voor 'oudere bedrijven (voor AB)'
(bijvoorbeeld voor componenten die NIET in de NeR lijst voorkwamen, maar nu wel)

Geen ervaringen met ZZS stoffen die niet op de lijst staan.

- wordt bij IPPC bedrijven gecontroleerd of in de BBT-conclusies emissieniveaus voor de ZZS zijn opgenomen (alleen wanneer het emissieniveau van de ZZS in de BBT-conclusie is genoemd, geldt de vrijstelling van art 2.3a van het AB.)

Ja.



OMGEVINGSDIENST 4

Algemeen:

Vaak zijn voorschriften in het AB redelijk summier, waar voorheen in de vergunningen veel meer en uitgebreidere voorschriften stonden.

Geur:

Het is niet handig dat bij vergunning (voor niet IPPC bedrijven), altijd maatwerk noodzakelijk is. 2.7 a lid 4. Niet handig om maatwerk pas te kunnen stellen bij overschrijding. Je wilt dit eigenlijk aan de voorkant al kunnen doen van de vergunning/maatwerk. Dit juist om te voorkómen dat hinder ontstaat. Voorstel: Geur in de vergunning houden. Artikel 2.7a uitsluiten voor vergunningplichtige bedrijven.

Monitoring:

Monitoring is niet gereguleerd. AB geeft ook weinig mogelijkheden daartoe. En wat mag er wel en niet in maatwerk, dat is niet helemaal duidelijk.

BREF:

Wel of niet IPPC is lastig om te bepalen. Dus of art 2.7a wel of niet van toepassing is. Deze stap hoefde eerder niet, en kost veel tijd.

Wat als er meerdere installaties zijn, waarvan een deel wel een deel niet IPPC, dan zou er een deel wel en een deel niet in vergunning (rest BBT) moeten worden geregeld. Dit is lastig. De formele zaken kosten heel veel tijd. Tijd die liever aan de inhoud besteed zou zijn.

Ook erg lastig voor toezicht, omdat deel in de vergunning staat en deel in het AB.

Lucht:

Identiek aan geur, vergunningplichtige bedrijven zeer lastig, beter in de vergunning geregeld. Maar hier is, afgezien van IPPC-installaties, de wens om terug te gaan naar het regelen van deze zaken in de vergunningen niet zozeer aan de orde.

Toezicht/handhaving:

Er zou eigenlijk per bedrijf een document (dus een vergunning) moeten worden opgesteld, met daarbij de (maatwerk)voorschriften om het duidelijk te houden. Toezichthouders maar ook bedrijven willen dit erg graag. Geldt ook voor meetregime.

Resterende vragen:

- Zijn er veel bedrijven waar nu reeds afdeling 2.3 van toepassing is (nieuw of door nieuwe vergunning)?
Er is een projectgroep, deze licht alle bestaande vergunningen door. Deze zoeken uit welke voorschriften gaan eruit en welke blijven. Toezicht doet dit ook, welk deel vd vergunning blijft en welke niet.
- Bijzondere Regelingen?
Lastig, bijvoorbeeld diervoederindustrie. Daar is een nieuwe BR van opgesteld, maar wat van deze BR nu de wettelijke status?

- hoe zijn de taken verdeeld tussen toezichhouders en vergunningverleners? Bijvoorbeeld wie zoekt uit welke voorschriften gelden? Ligt dit nog bij de vergunningverlener en legt deze het vast in een dossier dat de toezichthouder erbij pakt als hij op bedrijfsbezoek gaat? Of zoekt de toezichthouder dit zelf uit?

De taken zijn verdeeld. Een deel van de bedrijven wordt doorgelicht door de vergunningverleners en een deel door de toezichthouders. Als het gaat om lucht- en geurvoorschriften is de luchtspecialist vaak ook betrokken bij de beantwoording van de vragen welke voorschriften nog van toepassing zijn.

Wel is het zo dat werk van vergunningverlener is nu deels bij toezichthouder is komen te liggen omdat het bij toezicht ook om de uitleg van voorschriften uit het Activiteitenbesluit gaat.

Dat is juist het lastige, handhaving komt vaak bij vergunningverlener terug.

In de toekomst wordt er een uitgebreid document meegegeven (met name voor IPPC bedrijven) waarin staat wat wel en niet van toepassing is (soort vergunning dus).

- zijn er meer of minder toezichtbezoeken in 2016 waarbij aandacht is voor luchtregelgeving? Wat is hiervoor de achterliggende reden? (omdat het nieuw is allemaal bijvoorbeeld? Of omdat bedrijven wellicht minder druk voelen omdat het niet in de vergunning staat)

Nee niet noemenswaardig anders.

- is er een handhavingszaak gestart op basis van voorschriften in afdeling 2.3 lucht? Wat zijn de ervaringen hiermee?

Nog geen handhavingsbesluit aan de orde.

- Zijn er vergunningen die ambtshalve worden aangepast (dus niet omdat een bedrijf een wijziging vergunningaanvraag heeft ingediend)? Wat zijn dan wel of niet redenen om ambtshalve de vergunning te wijzigen? Bijvoorbeeld met betrekking tot ZZS?

Nee.

Maatwerk wordt wel vastgelegd (bij afloop van overgangstermijn van drie of vijf jaar) als dat nodig is.

Aanpassing tab ZZS komt niet heel veel voor, maar de RIVM lijst wordt wel in beschouwing genomen,

Maatwerk mag echter niet in de vergunning geregeld worden (andere juridische grondslag). Dat is ook één van de dingen die het lastig maken. Nu dus veel maatwerk nodig, en dat 'past' niet in de vergunning.

- is het wel eens voor gekomen dat een stof niet individueel is ingedeeld in bijlage 12? Hoe bent u daarmee omgegaan (zelf inschatting gemaakt? Afgestaan op info bedrijf? Andere bronnen geraadpleegd)? Hoe bepaalt u of een stof in een stofgroep valt? En is het wel eens voorgekomen dat u twijfels had of de individuele stof mogelijk strenger moet worden ingedeeld dan de stofgroep waarin deze valt? Hoe bent u hiermee omgegaan? Heeft u behoefte aan meer informatie? (bv uitbreiding bijlage 12, en/of meer informatie in het IdIE document?)

(geldt ook voor 'oudere bedrijven (voor AB')

(bijvoorbeeld voor componenten die NIET in de NeR lijst voorkwamen, maar nu wel)

Nee, ook niet onder de NeR.

- wordt bij IPPC bedrijven gecontroleerd of in de BBT-conclusies emissieniveaus voor de ZZS zijn opgenomen (alleen wanneer het emissieniveau van de ZZS in de BBT-conclusie is genoemd, geldt de vrijstelling van art 2.3a van het AB.)

ja wordt wel gecheckt. Is onderdeel van de screening door het team.



OMGEVINGSDIENST 5

Algemeen:

Specialisten worden door gemeenten en provincie ingezet als specialisme benodigd is. Vergunningverlening gaat altijd via het specialist van OD/RUD. Handhaving heeft de faciliteiten om specialist in te schakelen als hij ziet dat afdeling 2.3 aan de orde is of wanneer dit wenselijk wordt geacht. Dit is echter GEEN vaste procedure (worden dus niet altijd gevraagd). Handhaving kan inzet van specialisme dus nog ontlopen. Dit is soms erg onwenselijk, omdat de OD/RUD pas in een te laat stadium wordt betrokken. Handhaver; gaat naar een bedrijf die een melding gedaan heeft. En kan checken op bv 3.2.1. Basiskennis bij de gemeenten is er vaak onvoldoende. Gemeenten doen nog veel 'zelf'. Daarna is het te laats als de OD/RUD er bij betrokken wordt. In de procedures bij gemeenten valt nog wel winst te behalen. Er zou vaker/structureler OD's bij betrokken worden.

Als je het AB goed snapt, kun je er wel voordeel mee halen.
4^e tranche wijzigingen worden als zeer positief ervaren.

In de considerans van de vergunning kan worden opgenomen wat er uit afdeling 2.3 geldt.

Handhaving:

Verschuiving van werkzaamheden vind plaats van toezicht naar handhaving. Dat merken specialisten op frequentie waarbij men gevraagd wordt voor ondersteuning. De OD's en RUD's moeten dus ook meer geld vrijmaken voor handhaving en minder voor vergunningverlening.

Geur;

Bij uitputtend geregelde zaken, kan men met geur in de knel komen. Geur is altijd maatwerk.

Het wordt makkelijker. Bij overlast kan altijd maatwerk worden verlangd. Het hoeft niet meteen in de vergunning te worden opgenomen, waardoor ook later nog geurvoorschriften kunnen worden opgenomen. Maatwerk is altijd mogelijk. Dat maakt t praktisch.

Nieuwe inrichting; eventueel geuronderzoek obv kentallen. Dit levert uiteraard geen zekerheid, dus een geuronderzoek wordt lang niet altijd verlangd. Check aanvraag op geur, check met vergelijkbare bedrijven. Als er geen klachten ontstaan is er geen onderzoek nodig. Dat scheelt bedrijven geld. In veel gevallen geldt dat er toch een controlevoorschrift opgenomen word in vergunning; mochten er klachten komen, moet onderzoek worden uitgevoerd (en zo niet is dit in het AB gedekt), dus een geuronderzoek vooraf is niet per se nodig. In het verleden had men dus vaker een dubbel onderzoek nodig. Dit is nu niet meer nodig.

Emissie:

Vroeger moest men een keuze maken uit welke EGW golden. Nu is dat vrij gelaten, want men kan altijd achteraf EGW opleggen (Gaat automatisch). Dat is beter omdat de 'lijst' met EGW in de vergunning uitputtend was en dat is het nu niet meer. Ook voor EGW mag maatwerk altijd en kun je ook afwijken.

Bij klachten (geur/stof) dan zou overheid het onderzoek moeten gaan uitvoeren. En niet het bedrijf zelf.

Resterende vragen:

- hoe is afdeling 2.3 in de vergunning opgenomen?
verwijzen
- Vervallen Bijzondere Regelingen?



Positief. Het is juist goed dat ze vervallen zijn, omdat ze verouderd zijn. Nu maatwerk mogelijk, en dat is juist fijn.

Bijvoorbeeld bij RWZI's, AB dekt de lading over het algemeen erg goed.

Veevoederindustrie. Deze mag gebruikt worden, maar daarnaast geldt ook nog de afwijkingmogelijkheid van het geurbeleid van het AB. Dit is eigenlijk een ideale combinatie.

- Zijn er vergunningen die ambtshalve worden aangepast (dus niet omdat een bedrijf een wijziging vergunningaanvraag heeft ingediend)? Wat zijn dan wel of niet redenen om ambtshalve de vergunning te wijzigen? Bijvoorbeeld met betrekking tot ZZS?

Nee.

Verwachting is dat dat later wel wordt gedaan.

- is het wel eens voor gekomen dat een stof niet individueel is ingedeeld in bijlage 12? Hoe bent u daarmee omgegaan (zelf inschatting gemaakt? Afgestaan op info bedrijf? Andere bronnen geraadpleegd)? Hoe bepaalt u of een stof in een stofgroep valt? En is het wel eens voorgekomen dat u twijfels had of de individuele stof mogelijk strenger moet worden ingedeeld dan de stofgroep waarin deze valt? Hoe bent u hiermee omgegaan? Heeft u behoefte aan meer informatie? (bv uitbreiding bijlage 12, en/of meer informatie in het IdIE document?)
(geldt ook voor 'oudere bedrijven (voor AB)')
(bijvoorbeeld voor componenten die NIET in de NeR lijst voorkwamen, maar nu wel)
Ja, toen is daar geen EGW voor vastgelegd. (proces loopt nog).
- wordt bij IPPC bedrijven gecontroleerd of in de BBT-conclusies emissieniveaus voor de ZZS zijn opgenomen (alleen wanneer het emissieniveau van de ZZS in de BBT-conclusie is genoemd, geldt de vrijstelling van art 2.3a van het AB.)
ja, verder geen ervaringen met ZZS.



A2 Schriftelijke enquête

Onderdeel A

Vragenlijst Evaluatie Vierde Tranche Wijzigingen

Algemeen

Vergunningverlening

- 1 De systematiek van afdeling 2.3 is helder
Suggesties voor verbetering kunt u hier aangeven:
- 2 Het toepassingsbereik van afdeling 2.3 is duidelijk
Suggesties voor verbetering kunt u hier aangeven:
- 3 De relatie tussen de conclusies en de eisen in afdeling 2.3 is helder
Suggesties voor verbetering kunt u hier aangeven:
- 4 Het is duidelijk welke monitoringseisen (artikel 2.8) gelden in afdeling 2.3
Suggesties voor verbetering kunt u hier aangeven:
- 5 Uit het overgangsrecht in het Activiteitenbesluit is goed af te leiden, welke emissie-eisen gelden
Suggesties voor verbetering kunt u hier aangeven:
- 6 Welke voordelen heeft afdeling 2.3 ten opzichte van de (Ner) vanwege het rechtstreeks overkennende karakter? de vergunningverlener kan zich concentreren op de uitzonderingen
er is een wettelijk vangnet, ook voor emissies van stoffen die bij de aanvraag nog niet in beeld waren
gebracht
Anders namelijk.....
- 7 De infoMil handleiding voor luchtemissies bij bedrijven in afdeling 2.3 is helder
Suggesties voor verbetering kunt u hier aangeven:
- 8 Zijn de vergunningen die ambtshalve worden aangepast, op basis van de nieuwe afdeling 2.3?
Zo ja, wat zijn de ervaringen hiermee?
Zo nee, waarom?
- 9 Maatwerk wordt vaak toegepast
- 10 In wat voor een soort situaties wordt maatwerk toegepast?

Handhaving

- 11 Het is bij handhaving duidelijk welke emissie-eisen uit afdeling 2.3 gelden voor de inrichting
Suggesties voor verbetering kunt u hier aangeven:
- 12 Wordt het onderstaande hulpmiddel met het houden van toezicht op voorschriften in afdeling 2.3 vereenvoudigd?
De vergunningverlener neemt de geldende (emissie)-eisen op in het overnemer
Een digitale tool die inzicht geeft in de voorschriften die van toepassing zijn
Anders namelijk.....
- 13 Is er een handhavingzaak gestart op basis van voorschriften in afdeling 2.3?
Zo ja, wat zijn de ervaringen hiermee?

| helemaal eens | deels eens | neutraal | deels oneens | sterk oneens |
|---------------|------------|----------|--------------|--------------|
|---------------|------------|----------|--------------|--------------|

| |
|-----|
| ... |
|-----|

| |
|-----|
| ... |
|-----|

| |
|-----|
| ... |
|-----|

| |
|-----|
| ... |
|-----|

| |
|-----|
| ... |
|-----|

| |
|-----|
| ... |
|-----|

| |
|-----|
| ... |
|-----|

| |
|-----------|
| ja of nee |
| ... |
| ... |

| |
|-----|
| ... |
|-----|

| |
|-----|
| ... |
|-----|

| |
|-----|
| ... |
|-----|

| |
|-----|
| ... |
|-----|

| |
|-----------|
| ja of nee |
| ... |



| | | | | | |
|---------------------------------------|---|----|-----|--|--|
| Zeer zorgwekkende stoffen (ZS) | | | | | |
| 14 | De systematiek voor ZS in afdeling 2.3 is duidelijk Suggesties voor verbetering kunt u hier aangeven: | | | | |
| 15 | Het toepassingsbereik van ZS in afdeling 2.3 is duidelijk Suggesties voor verbetering kunt u hier aangeven: | | | | |
| 16 | Hoe stelt u vast of er sprake is van ZS stoffen en welk (soort) bronnen gebruikt u daarvoor? Een tabel die inzichtelijk maakt welke ZS, bij welke milieubelastende activiteit vrijkomen. Anders namelijk..... | | | | |
| 17 | Indien een stof niet is ingedeeld in bijlage 2: bepaald het bevoegd gezag zelf de classificatie gaat het bevoegd gezag op informatie van het bedrijf anders, namelijk | ja | nee | | |
| 18 | Welk type voorschriften neemt u voor ZS op? | | | | |
| 19 | Hoe geeft u in de praktijk invulling aan de minimalisatieverplichting? | | | | |
| Geur | | | | | |
| 20 | De systematiek ten aanzien van geur in afdeling 2.3 is duidelijk Suggesties voor verbetering kunt u hier aangeven: | | | | |
| 21 | Artikel 2.7a van het Activiteitenbesluit faciliteert een goed werkbaar emissiereguleringsysteem ten aanzien van Geur Suggesties voor verbetering kunt u hier aangeven: | | | | |

Onderdeel B

Vragen over aantal type A, B en C inrichtingen

Deel B.1: Registratiesysteem

In de consultatieversie van het Bal is een vereenvoudiging doorgevoerd in vergelijking met afdeling 2.3 ten aanzien van de grensmassaastroom en de sommatiebepaling. Mede aan de hand van onderstaande 3 vragen willen wij graag een beeld schetsen van de effecten hiervan op het milieu en het bedrijfsleven. Wij realiseren ons dat in lang niet alle gevallen de gevraagde informatie beschikbaar is in de vorm waarin wij het vragen. In dat geval kunt u ook een schatting in percentages geven in de tweede kolom op basis van uw eigen ervaringen.

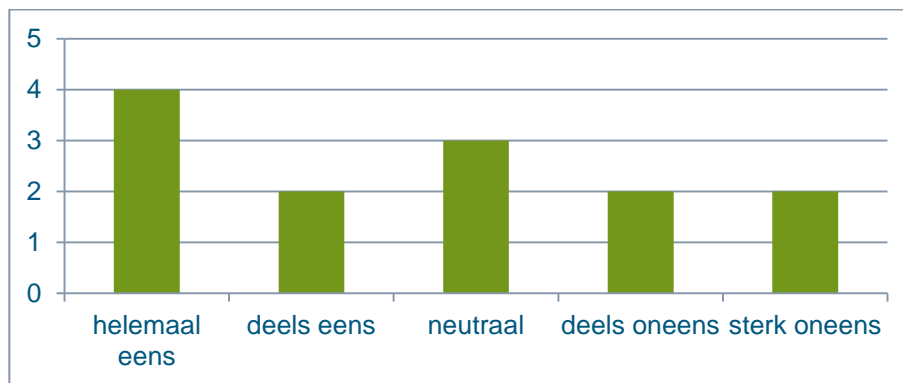
Heeft u geen toegang tot de gegevens (met name op vraag 1), maar deze zijn wel aanwezig binnen uw organisatie, dan kunt u er ook voor kiezen een naam op te geven van een persoon die wel toegang heeft tot deze informatie in de geel gearceerde cel. RHDHV neemt in dat geval mogelijk contact op met deze persoon.

| | Aantal in registratiesysteem | Percentage geschat |
|---|------------------------------|--------------------|
| Kunt u opgeven hoeveel type A, type B en type C inrichtingen er zijn volgens het registratiesysteem binnen uw organisatie? Als u geen (toegang tot) een dergelijke database heeft, kunt u dan een schatting maken van deze aantallen? | | |
| Aantal type A inrichtingen | | |
| Aantal type B inrichtingen | | |
| Aantal type C inrichtingen | | |
| Aantal IPPC inrichtingen | | |
| Kunt u opgeven of schatten in hoe veel gevallen de emissiegrenswaarden niet getoetst zijn omdat deze onder de grensmassaastroom vallen (indien mogelijk uitgesplitst per type inrichting)? | | |
| Aantal type A inrichtingen | | |
| Aantal type B inrichtingen | | |
| Aantal type C inrichtingen | | |
| Aantal IPPC inrichtingen | | |
| Kunt u opgeven of schatten in hoeveel gevallen de sommatiebepaling binnen de categorie heeft geleid tot een overschrijding van de emissie-eisen waar dat op basis van individuele stoffen niet zou zijn gebeurd (indien mogelijk uitgesplitst per type inrichting)? | | |
| Aantal type A inrichtingen | | |
| Aantal type B inrichtingen | | |
| Aantal type C inrichtingen | | |
| Aantal IPPC inrichtingen | | |

A3 Resultaten schriftelijke enquête

Algemeen:

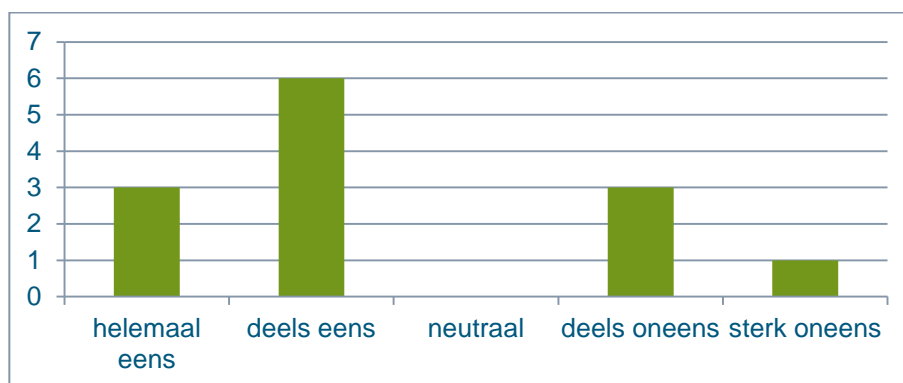
1 De systematiek van afdeling 2.3 is helder



Aanvullende opmerkingen/voorstellen:

- Je moet stap voor stap door het hoofdstuk lopen. Alle uitzonderingen en afwijkingen maken het onoverzichtelijk.

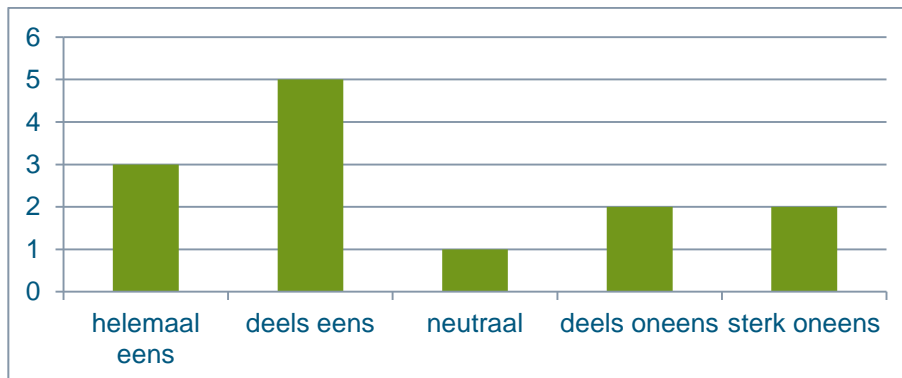
2 Het toepassingsbereik van afdeling 2.3 is duidelijk



Aanvullende opmerkingen/voorstellen:

- Voordat vastgesteld kan worden of afdeling 2.3 van toepassing is, ben je de nodige tijd kwijt.

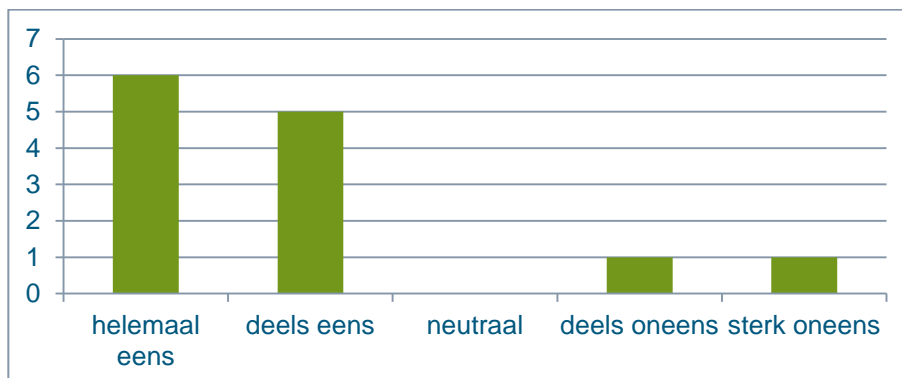
3 De relatie tussen BBT conclusies en de eisen in Afdeling 2.3 is helder



Aanvullende opmerkingen/voorstellen:

- De relatie met BBT-conclusies is onvoldoende helder
- De relatie met BBT-conclusies is niet handhaafbaar samen met het AB
- De formulering in artikel 2.3a "BBT conclusies voor deze emissies zijn vastgesteld" is te breed gesteld. Beter is het om te stellen "met BBT geassocieerd emissiegrenswaarde(n)" of iets van die strekking.
- haal de IPPC-installatie uit het toepassingsbereik van Afdeling 2.3 en regel monitoring in de vergunning.
- Met name de 'indien en voor zover'-formulering in artikel 2.3a, tweede lid, leidt tot problemen en vreemde situaties. Voorbeeld: een BBT-conclusie voor een IPPC-installatie waarin voor stof A wél een emissiegrenswaarde is opgenomen, en voor stof B niet. Volgens de 'indien en voor zover'-formulering dient de emissiegrenswaarde voor stof A in de vergunning geregeld te worden, voor stof B geldt echter het ABM. Dit kan opgelost worden door de emissies van een IPPC-installatie volledig buiten het ABM te houden. Of in ieder geval de 'indien en voor zover'-formulering te vervangen door 'indien'.
- In toelichting van 2.3 lid 2 duidelijk aangeven dat ook geuremissies hieronder vallen.
- In toelichting van artikel 2.4 lid 3 duidelijk aangeven dat ook dit lid niet van toepassing is op IPPC installaties.

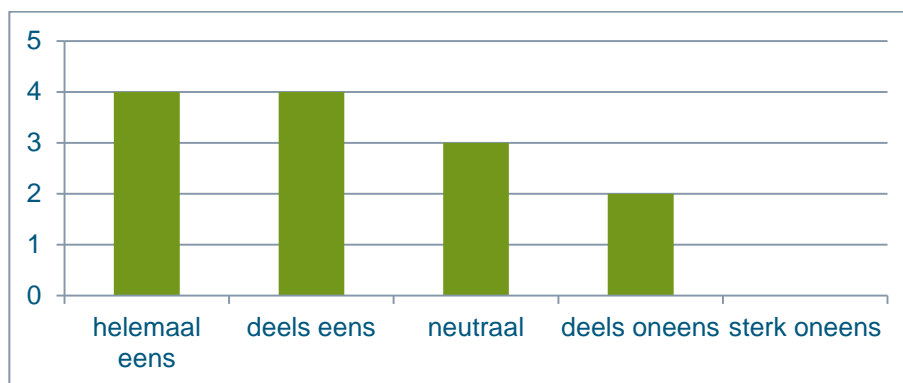
4 Het is duidelijk welke monitoringseisen (artikel 2.8) gelden in afdeling 2.3



Aanvullende opmerkingen/voorstellen:

- Een overzicht van de ERP's ontbreekt
- Laat monitoringseisen alsnog van toepassing zijn op IPPC bedrijven.
- De systematiek van monitoring hebben we nu (na de reparatie van de 4e tranche af kunnen leiden uit de NvT (indien er BBT-conclusies gelden voor bepaalde emissies, dan dient ook de monitoring van die emissies in de omgevingsvergunning geregeld te worden). Indien er sec semantisch naar het tweede lid van artikel 2.3, tweede lid, wordt gekeken ('indien en voorzover') kan je ook er op uitkomen dat de monitoring alleen dan in de vergunning moet worden opgenomen indien er specifieke BBT-monitoringsconclusies aanwezig zijn. Voor toezicht is het volstrekt onduidelijk en kost het veel inspanning om per stof per bron te controleren conform artikel 2.8.
- Artikel 2.8 graag weer van toepassing verklaren op IPPC inrichtingen. De Bref monitoring is te weinig specifiek over de monitoringsintensiteit.

5 Uit het overgangsrecht in het Activiteitenbesluit is goed af te leiden, welke emissiegrenswaarden gelden

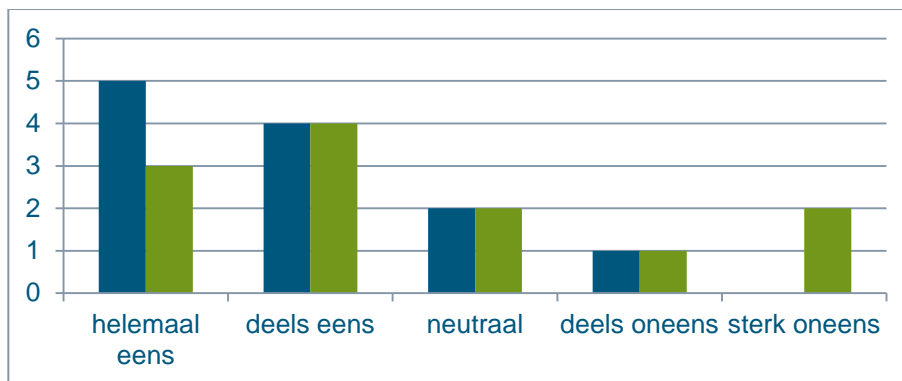


Aanvullende opmerkingen/voorstellen:

- Lastig leesbaar
- Het algemene overgangsrecht is van toepassing, maar deze tekst blinkt niet uit in helderheid.
- Laat de vergunningvoorschriften gewoon standaard (bv) 3 jaar als maatwerkvoorschrift voortbestaan. Het is nu soms een hele puzzel. Vooral als de middelingstijd niet gelijk is, wat is dan strenger?
- Er zitten nog te veel open einden in. Bijv. artikel 6.1, vijfde lid, leidt tot ruis en interpretatieverschillen met bedrijven.

6 Welke voordelen heeft afdeling 2.3 (ten opzichte van de NeR) vanwege het rechtstreeks werkende karakter?

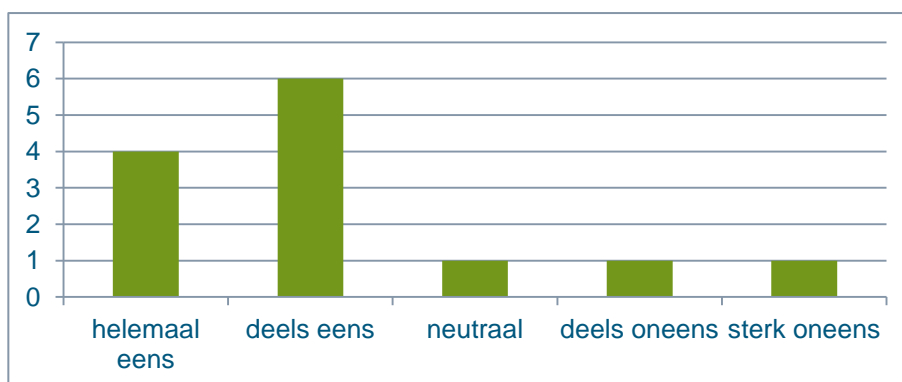
- de vergunningverlener kan zich concentreren op de uitzonderingen (groen)
- er is een wettelijk vangnet, ook voor emissies van stoffen die bij de aanvraag nog niet in beeld waren gebracht (blauw)



Anders, namelijk:

- vergunningplichtige bedrijven hebben vaak een sterke geurcomponent maar die voorschriften mogen niet meer in de vergunning. Dit is niet uit te leggen aan omwonenden.
- Voor geur niet van toepassing (geen voordelen).
- Uitgangspunten AB + maatwerk versus richtlijn vroeger
- Een nadeel is het gebrek aan een kader voor het stellen van emissiegrenswaarden en specificeren monitoringsverplichting voor IPPC inrichtingen. Nu wordt het Activiteitenbesluit als een soort richtlijn gebruikt.
- Eens voor wat betreft de niet IPPC-installaties. Voor IPPC zijn deze voordelen er niet.

7 De InfoMil handleiding "luchtemissies bij bedrijven" die afdeling 2.3 toelicht, is helder



Aanvullende opmerkingen/voorstellen:

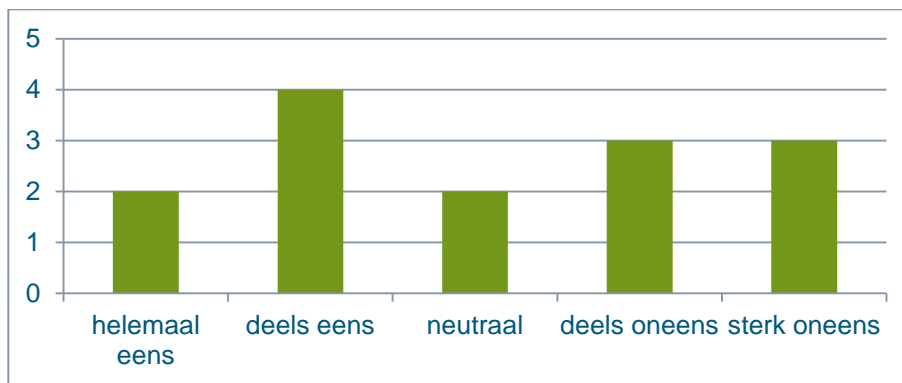
- relatie 2,7a lid 1 en het opleggen van maatwerkvoorschriften (beter beschrijven)
- Een totaal overzicht van relevante emissies is lastiger te bepalen/na te gaan; in het verleden met handboeken doelgroepenbeleid milieu- en industrie enzovoort, sneller totaal beeld te verkrijgen van luchtemissies
- Beschrijf de relatie tussen BAT AEL (in g/ton) versus AB (in mg/m³)
- De handleiding is wel erg lang, we gebruiken daarom de NeR ook nog.

- Het stuk zelfclassificatie ZZS graag aanvullen. Hoe om te gaan met zelfclassificatie-eis door bedrijven anders dan de aanvrager? Hoe mengsels te classificeren die een ZZS bevatten?

8 Zijn er vergunningen die ambtshalve worden aangepast, op basis van de nieuwe afdeling 2.3?

- 3x antwoord 'Ja'. De ervaringen:
 - Maatwerk soms lastig
 - aardige puzzel; vergt veel tijd en specifieke deskundigheid
 - procedure loopt nog
 - nog weinig
- 9x antwoord 'Nee'. De redenen:
 - kan m.i. niet in een aanpassing van de vergunning, want het is een maatwerkvoorschrift en geen vergunningvoorschrift
 - tot op heden niet in beeld gehad
 - inventarisatie nu pas opgestart
 - Tot op dit moment was er geen aanleiding voor
 - Voor onze zwaardere vergunningen voorkeur voor plan
 - NB: het gaat niet om het aanpassen van vergunningvoorschriften (ex artikel 2.31 Wabo) maar om het wijzigen van maatwerkbepalingen ('ex-vergunningvoorschriften die maatwerkbepalingen zijn geworden op grond van het overgangsrecht') nog weinig ervaring mee

9 Maatwerk wordt vaak toegepast

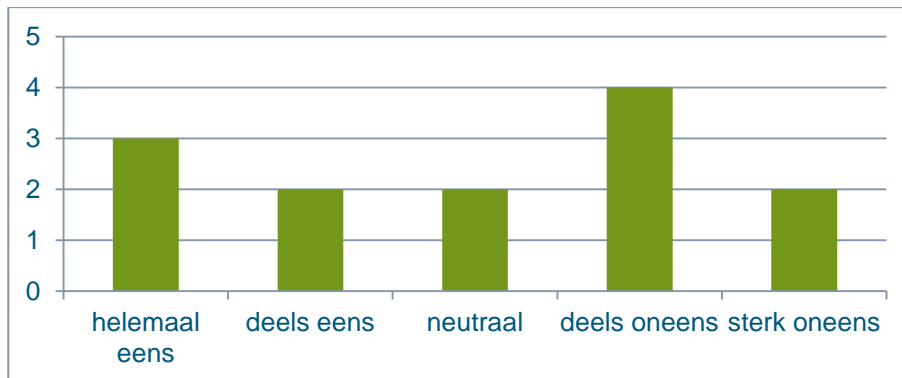


10 In wat voor een soort situaties wordt maatwerk toegepast?

- maatregelen voor aanvaardbaar geurhinderniveau
- bijzondere complexe situaties
- bij vergunningplichtige bedrijven veel vanwege het lokale karakter
- oude installatie (meetvoorschriften)
- Bij bedrijven met geurbronnen
- Tot nu toe vooral bij de uitvoeringen van metingen / meetfrequentie
- Alleen als bedrijf daarom vraagt, terughoudend met maatwerk enkel wanneer onontkoombaar
- Afwijkingen tov de norm. Vastleggen geurmaatregelen die voor een aanvaardbaar geurhinderniveau zorgen. De formulering in de betreffende artikelen kan nog aangescherpt.
- IPPC installaties

Handhaving:

11 Het is bij handhaving duidelijk welke emissie-eisen uit afdeling 2.3 gelden voor de inrichting

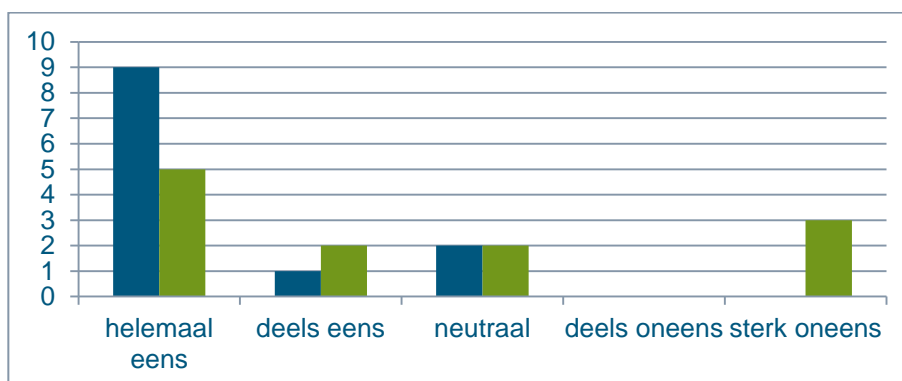


Aanvullende opmerkingen/voorstellen:

- BBT-conclusies art 2.3 moeten in 1 overzicht staan
- Bij IPPC bedrijven kan alleen op de aanvraag gehandhaafd worden. Immissie-eisen zijn niet te stellen bij IPPC indien in Bref geregeld.
- IPPC-installatie versus geuraspect tav overige zaken bij een bedrijf niet geheel duidelijk
- kost relatief veel tijd en moeite voordat dit duidelijk is
- Door de gekozen methodiek wordt verwezen naar maatwerkvoorschriften en landelijk, provinciaal of gemeentelijk beleid. De handhaver zal dit er dus altijd op moeten naslaan.
- Handhaving op voorschriften uit afdeling 2.3 komt weinig voor. Expertise wordt bij probleemgevallen ingehuurd bij een ander omgevingsdienst
- Voor toezicht is het volstrekt onduidelijk en kost veel inspanning om per stof per bron te controleren conform artikel 2.8.

12 Wordt met onderstaande hulpmiddelen het houden van toezicht op voorschriften in afdeling 2.3 vereenvoudigd?

- De vergunningverlener neemt de geldende (emissie)-eisen op in het considerans (groen)
- Een digitale tool die inzicht geeft in de voorschriften die van toepassing zijn (blauw)



Anders namelijk:

- Considerans kan snel verouderen, tool op Infomil is handiger
- Considerans heeft geen enkele status.
- De aanvrager moet onderbouwen welke emissie eis geldt.

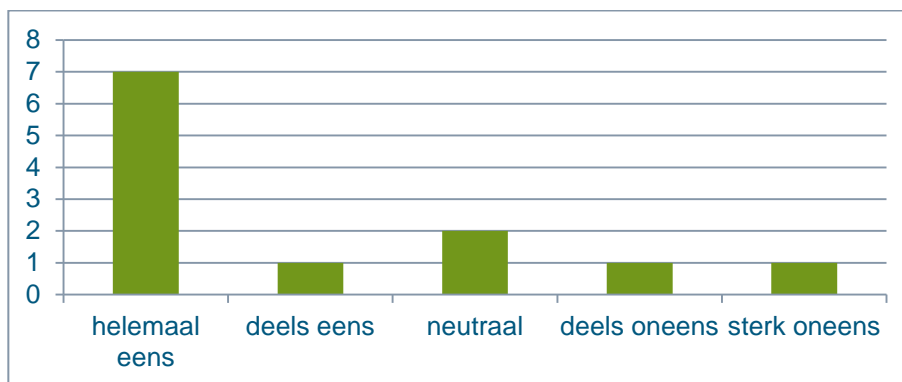
- haal de IPPC-installatie uit het toepassingsbereik van Afdeling 2.3 en regel monitoring in de vergunning

13 Is er een handhavingszaak gestart op basis van voorschriften in afdeling 2.3 lucht?

- 2x antwoord 'Ja'. De ervaringen:
 - slecht. Wanneer wordt 2.7a lid 1 overschreden? moeten we eerst maatwerk opleggen en hebben we pas een overtreding als ze dat niet opvolgen?
 - lastig omdat er bij het bedrijf verschillende geuremitterende activiteiten plaatsvinden, waarvan de één een IPPC-installatie is en anderen weer niet
- 9x antwoord 'Nee'. Opmerkingen daarbij:
 - De eisen zijn te abstract geformuleerd. Vertaling naar de praktijk van de informatie blijkt niet goed mogelijk.

Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS):

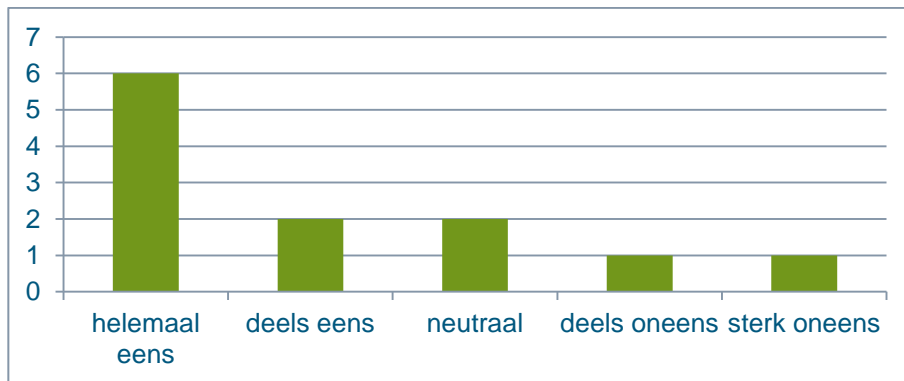
14 De systematiek voor ZZS in afdeling 2.3 is duidelijk



Aanvullende opmerkingen/voorstellen:

- ZZS moet in vergunning middels maatwerk
- Duidelijker relatie ZZS en artikel 2.5 Activiteitenbesluit
- Hoe borgt de wetgever / Infomil de actualisatie vd lijst
- Is het mogelijk om artikel 1.3C van de Activiteitenregeling limitatief te maken, dat wil zeggen de lijsten die in dat artikel genoemd zijn bepalend te laten worden voor het classificeren van stoffen. Daarbij dan ook graag de geharmoniseerde classificatie als uitgangspunt gebruiken, niet de afzonderlijke zelfclassificaties. Artikel 2.3B Activiteitenbesluit zou dan kunnen verwijzen naar artikel 1.3C van de Activiteitenregeling. Duidelijkheid scheppen in een extra artikel 1.3D hoe mengsels van stoffen met en ZZS moeten worden ingedeeld.

15 Het toepassingsbereik van ZZS in afdeling 2.3 is duidelijk

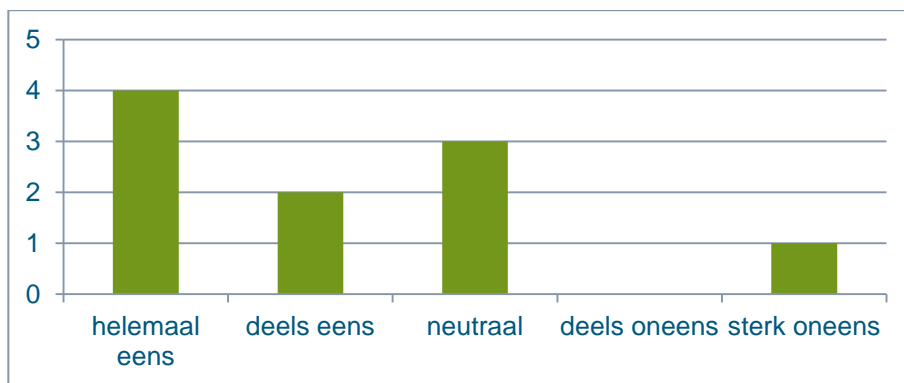


Aanvullende opmerkingen/voorstellen:

- kost relatief veel tijd en moeite voordat dit duidelijk is
- ZZS moet in vergunning middels maatwerk
- Ik denk dat veel betrokkenen niet door hebben hoe groot de reikwijdte is van de zelfclassificatie.

16 Hoe stelt u vast of er sprake is van ZZS stoffen en welk (soort) bronnen gebruikt u daarvoor?

- Een tabel die inzichtelijk maakt welke ZZS, bij welke milieubelastende activiteit vrijkomen.



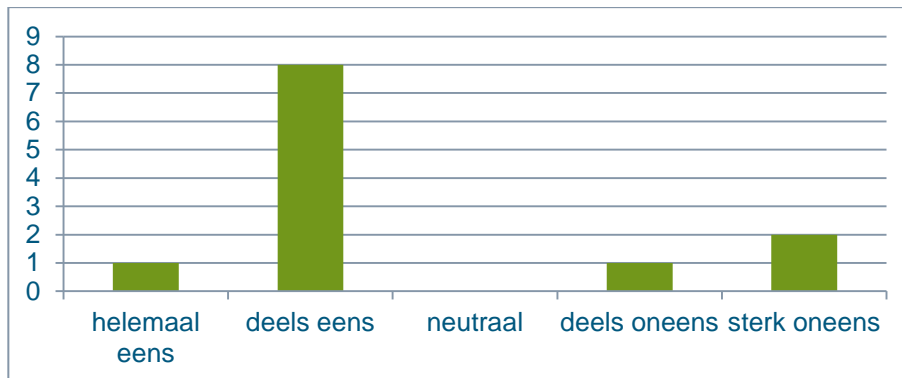
Anders namelijk:

- bijlage 12 Activiteitenregeling
- RIVM lijst en info website RIVM en Infomil biedt op zich basisinfo. Relateren aan bedrijfsactiviteiten/processen zal handige aanvulling zijn als trigger voor toezicht/hh/vv. Trechteren!!
- Bijlage 12 Activiteitenregeling, RIVM lijst en randvoorwaarden uit artikel 2.3.b Activiteitenbesluit
- Productieproces gegevens / toxicologische gegevens
- vergunning oud, bijlage regeling AB, RIVM info
- de aanvraag, het Activiteitenbesluit, de infomil website
- Toetsen van de aangevraagde geëmitteerde stoffen aan de RIVM database en de ECHA database. Bij twijfel DCMR en/of RIVM raadplegen. Verder zijn we nog zoekende.
- infomil website

- 17 Indien een stof niet is ingedeeld in bijlage 12:
- bepaald het bevoegd gezag zelf de classificatie
 - 2x antwoord 'Ja'
 - 7x antwoord 'Nee'
 - gaat het bevoegd gezag af op informatie van het bedrijf
 - 8x antwoord 'Ja'
 - 1x antwoord 'Nee'
 - anders, namelijk...
 - Ten alle tijden dient bedrijf de stoffen aan te vragen en BG toetst. Dus bedrijf meet en biedt inzicht. Zij vragen iets aan.
 - Na onderzoek en gebruikmakend van hulpmiddelen RIVM-Infomil/websites wordt na overleg met bedrijf en wellicht op basis van gevraagde aanvullende info classificatie bepaald
 - derden (bijv. infomil, collega's) bevragen
 - navragen bij RIVM (uniformiteit)
 - Controleert de ingediende informatie of classificatie correct is uitgevoerd.
 - Bij twijfels of gevoeligheid hulp van GGD of RIVM
 - Classificatie o.b.v. stofgroep.
 - maak ook gebruik van chemiekaarten, Reach lijst en RIVM
- 18 Welk type voorschriften neemt u voor ZZS op?
- emissienormen.
 - alles gericht op minimalisatieverplichting zie ook rechtstreeks geldend art. 2.4 AB art. 2.20 AR
 - Voorkeur doelvoorschriften
 - Indien van toepassing een doelvoorschrift
 - emissiegrenswaarden
 - Norm voor puntbron, periodiek onderzoek, diffuse emissies
 - emissie en evaluatie
 - Maatregelen voorschrijven conform ALARA.
 - Maatwerk (strenger)
- 19 Hoe geeft u in de praktijk invulling aan de minimalisatieverplichting?
- Is in Activiteitenbesluit toch geregeld?
 - blijft lastig om het niveau om invulling te geven aan mvp een zwaar discussiepunt is met bedrijf en verbieden veelal te ver gaat. Systematiek zou als in het verleden gehanteerd met asbest op remblokken in automotive of asbestdaken per 2024. Meer druk en perspectief bieden (zicht op verbod specifieke van zzs stoffen op termijn, mede gezien voortschrijdende technologische ontwikkelingen).
 - ZZS moet in vergunning middels maatwerk
 - Leggen reductiemogelijkheden vast in een voorschrift
 - BBT check + immisietoets
 - Er is geen eigen beleid voor.

Geur:

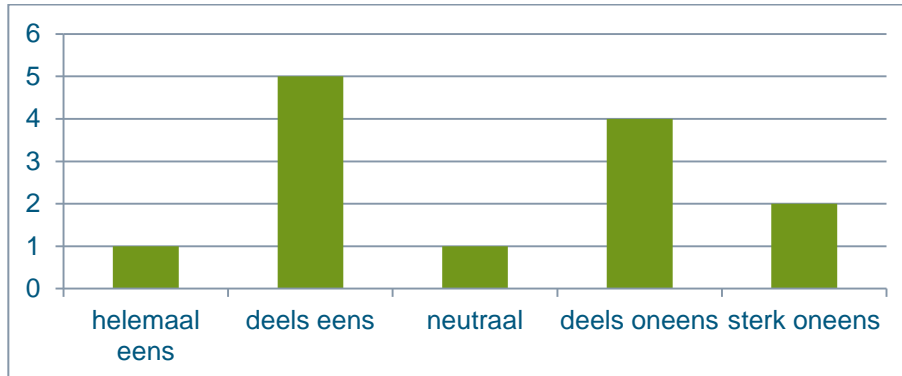
20 De systematiek ten aanzien van geur in afdeling 2.3 is duidelijk



Aanvullende opmerkingen/voorstellen:

- 2.7a lid 1 in relatie tot opleggen van maatwerk mag duidelijker
- Onduidelijk is hoe 2.7a zich verhoudt tot een vergunningaanvraag?
- Vaststellen aanvaardbaar niveau geur blijft enigszins subjectief ondanks de aangegeven aspecten.
- IPPC-installatie versus geuraspect tav overige zaken bij een bedrijf niet geheel duidelijk
- Net name voor handhaving is het veel zoekwerk om de juiste voorschriften te vinden.
- Ontbreken van landelijke normen heeft voors en tegens
- Graag een maatwerkmogelijkheid toevoegen voor het stellen van eisen aan de maatregelen die noodzakelijk zijn voor het bepalen van een aanvaardbaar geurhinderniveau. Nu kunnen alleen bij gereede twijfel aan het aanvaardbaar geurhinderniveau maatregelen worden voorgeschreven.
- De systematiek biedt te weinig concrete handvatten. Bovendien is een geur vanuit een IPPC-installatie helemaal moeilijk te duiden in relatie tot artikel 2.3a, tweede lid, ABM. wanneer is BBT-conclusie aan de orde, en wanneer 2.7a (Geurbepalingen in BBT-conclusies kennen vaak geen BAT-AEL). Was in de NeR veel duidelijker. Nu lijken klachten alleen de aanleiding te zijn (handleiding buiten beschouwing) om een geuronderzoek te verlangen en kan eigenlijk strikt genomen alleen worden vereist bij de handhaving dus niet bij de aanvraag om VV. Dit is geen 1 op 1 overname vanuit de NeR.

21 Artikel 2.7a van het Activiteitenbesluit faciliteert een goed werkbare emissieregulering ten aanzien van Geur



Aanvullende opmerkingen/voorstellen:

- Niet helder is wat met in 2.7a onder 3 met "de bestaande toetsingskaders, waaronder lokaal geurbeleid" bedoeld wordt. Hier wordt de indruk gewerkt dat bij vergunningverlening voor provinciale inrichtingen met het gemeentelijk geurbeleid rekening dient te worden gehouden terwijl de provincie zelf beleidsregels voor geur vastgesteld heeft. Als er een ruimtelijke procedure doorlopen dient te worden dan kan het nog wel zo zijn dat getoetst moet worden aan lokaal geurbeleid, maar indien het alleen milieu betreft (productie-uitbreiding binnen bestaande gebouwen) dan is toetsen aan lokaal geurbeleid niet aan de orde. Het voorgaande is onduidelijk en leidt tot discussies.
- Het blijft schimmig op welke wijze provincies haar eigen geurbeleid toe mogen passen op IPPC-inrichtingen. Bref's gaan meestal uit van emissie-eisen terwijl het geurbeleid zich richt op immissie-eisen. Indien BREF uitputtend is dan lijkt het er op dat het provinciale geurbeleid niet toegepast mag/kan worden terwijl dat wel noodzakelijk is, dit vanwege de benodigde immissietoets waarbij rekening wordt gehouden met de omgeving van de inrichting.
- omwonenden snappen niet dat maatwerk geen onderdeel is van de vergunningvoorschriften
- voordeel is dat je een onderzoek kunt eisen, ook al heb je geen procedure lopen
- bijzondere regelingen zoals we die kenden uit de NeR van destijds met opgaaf van minimale maatregelen gaf meer rechtszekerheid
- faciliteert niet, enkel kaders worden aangegeven.
- In het overgrote deel van de gevallen zullen maatwerkvoorschriften moeten worden opgenomen. Dan is het aan de kwaliteit van de vergunningverlener of er sprake is van een werkbaar regulering (met name voor de handhavers).
- Het lijkt er op dat slechts maatwerkvoorschriften kunnen worden opgenomen, indien het acceptabel hinderniveau wordt overschreden. Voor een goed toezicht zou ook voor de situatie, waarbij dit hinderniveau niet wordt overschreden, deze mogelijkheid er moeten zijn.
- Meer info geven over het werken met continue E-noses.
- zonder lokaal beleid niet werkbaar. Een landelijk beleid ontbreekt.
- Wij willen altijd een geuronderzoek bij de aanvraag
- Graag een maatwerkmogelijkheid toevoegen voor het stellen van eisen aan de maatregelen die noodzakelijk zijn voor het bepalen van een aanvaardbaar geurhinderniveau. Nu kunnen alleen bij gereede twijfel aan het aanvaardbaar geurhinderniveau maatregelen worden voorgeschreven.
- is onwerkbaar zonder de handleiding (geen juridische status). Geur is niet uitvoerbaar. Monitoring valt voor toezicht voor >100 bronnen per inrichting niet te controleren op basis van artikel 2.8.

A4 Aantal type C inrichtingen

Aantal type C-inrichtingen exclusief IPPC (methode 1)

In 2010 is er in opdracht van het toenmalige Ministerie van VROM een onderzoek¹⁹ uitgevoerd naar het aantal vergunningplichtige inrichtingen in Nederland. Dit onderzoek richtte zich op aantallen vergunningplichtige inrichtingen ná de eerste en ná de tweede fase Activiteitenbesluit. Dit werd geschat op bijna 40.000 na de 1^e fase en bijna 22.000 na de 2^e fase. Omdat met de 4^e tranche de tweede fase is afgesloten, zou de schatting van 22.000 inrichtingen op de huidige situatie van toepassing zijn. Van deze inrichtingen is circa 3.300 IPPC / BRZO, waardoor er circa 19.000 inrichtingen overblijven binnen de groep die we zoeken.

Toen bovengenoemd onderzoek in 2010 is uitgevoerd, was er nog sprake van drie tranches binnen de 2^e fase. Uiteindelijk is er nog een vierde tranche gekomen. De schatting van 19.000 inrichtingen is daarom waarschijnlijk te hoog, omdat voor een aantal branches de vergunningplicht is komen te vervallen (dit zijn type B inrichtingen geworden). Dit zijn in totaal ruim 40 branches²⁰. Zonder een kwantitatieve schatting te kunnen maken van het totaal aantal bedrijven in deze 40 categorieën is het aannemelijk dat dit er duizenden zijn. Enkele belangrijke categorieën binnen de totale lijst van 40 zijn:

- Ziekenhuizen: bijna 300
- Gieterijen (non-ferro): circa 100 – 200 volgens FME.
- Defensie-inrichtingen: onbekend
- Hondenkennels, volières en dierentuinen: onbekend
- Asbestverwijderingsbedrijven: Circa 350 bedrijven in Ascert register²¹
- Producenten van petfood: onbekend

Gebaseerd op bovenstaande zijn minimaal circa 800 bedrijven van een type C een type B inrichting geworden. Het daadwerkelijke aantal zal echter groter zijn (vanwege de hoeveelheid in de onbekende categorieën). In dit onderzoek wordt van een conservatief aantal van 1.000 bedrijven uitgegaan, waarmee het aantal vergunningplichtige (type C) bedrijven maximaal 18.000 bedraagt. Omdat het werkelijke volledige aantal onbekend is proberen we ook met een andere methode het aantal Type C inrichtingen te schatten.

Aantal type C-inrichtingen exclusief IPPC (methode 2)

Van een aantal milieudiensten hebben we via de genoemde enquêtes een overzicht ontvangen van het aantal type A, B en C inrichtingen. De resultaten zijn onderstaand (anoniem) weergegeven.

¹⁹ SPPS Consultants, *Aantallen vergunningplichtige inrichtingen 2010, REV100914, Breda, versie 1.3, 14 september 2010*

²⁰ Zie de Website van InfoMil: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/overzicht/vierde-tranche/>

²¹ <https://www.ascert.nl/register/>

| Regionale uitvoeringsdienst / omgevingsdienst nr.: | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 |
|--|-------|-------|---|------|---|------|-------|---|---|----|-----|------|------|-----|------|
| Aantal inrichtingen type A | 9528 | 758 | | 2499 | | | 27% | | | | 0 | 1747 | 2817 | 14% | 733 |
| Aantal inrichtingen type B | 17829 | 12942 | | 6820 | | 7418 | 65% | | | | 532 | 2775 | 8701 | 81% | 2976 |
| Aantal inrichtingen type C | 803 | 1091 | | 244 | | 401 | 5% | | | | 291 | 78 | 841 | 4% | 339 |
| Aantal IPPC inrichtingen | 157 | 200 | | 141 | | 94 | 3% | | | | 130 | 16 | 61 | 1% | 56 |
| Type A: geen EGW omdat onder GMS | | | | | | | 0% | | | | | | | | n.b. |
| Type B: geen EGW omdat onder GMS | | | | | | | 3% | | | | ? | | | | n.b. |
| Type C: geen EGW omdat onder GMS | | | | | | | 1% | | | | 10% | | | | n.b. |
| IPPC: geen EGW omdat onder GMS | | | | | | | 1% | | | | <5% | | | | 1 |
| Type A: Overschrijding EGW door sommatie | | | | | | 0 | 0% | | | | | | | | 0 |
| Type B: Overschrijding EGW door sommatie | | | | | | 0 | 0% | | | | | | | | 0 |
| Type C: Overschrijding EGW door sommatie | | | | | | 0 | 0,50% | | | | | | | | 0 |
| IPPC: Overschrijding EGW door sommatie | | | | | | 0 | 0,50% | | | | 10 | | | | 0 |

Om het totaal aantal type C inrichtingen te kunnen schatten, kunnen we op dit moment enkel een extrapolatie uitvoeren van de gegevens van de omgevingsdiensten waar we gegevens van aantallen installaties per type van hebben ontvangen. In Nederland zijn 29 omgevingsdiensten.

Het is duidelijk dat bijvoorbeeld de DCMR-regio een grote concentratie van bedrijven kent ten opzichte van bijvoorbeeld Drenthe. Extrapoleren op basis van het oppervlak van de verzorgingsgebieden zou daarom leiden tot een overschatting van het aantal vergunningen in Nederland. Daarom zijn uit diverse bronnen (jaarverslagen, websites) het aantal medewerkers bepaald. De gebruikte aantallen medewerkers staan in de tabel op de volgende pagina.

Uit de analyse van de acht omgevingsdiensten waarvan we het aantal Type C inrichtingen kennen én het aantal medewerkers, blijkt ook deze 'maat' een forse variatie te kennen. Zonder deze hier te benoemen, kunnen we diverse redenen bedenken waarom dit het geval is. Omdat er vooralsnog geen betere maat beschikbaar is, passen we deze toch toe. Op basis hiervan is het totaal aantal vergunningplichtige bedrijven geschat op bijna 9.000.

Samen met het eerder bepaalde (maximaal) aantal (methode 1) is daarmee ook de range in aantallen type C inrichtingen (exclusief IPPC inrichtingen) in Nederland bepaald, die loopt namelijk van 9.000 - 18.000. Het aantal IPPC inrichtingen wordt geschat op 3.300.



| | | Schatting aantal medewerkers |
|--------|---|------------------------------|
| 1 | DCMR Milieudienst Rijnmond | 500 |
| 2 | Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing | 103 |
| 3 | Omgevingsdienst Achterhoek | 70 |
| 4 | Omgevingsdienst Brabant Noord | 200 |
| 5 | Omgevingsdienst de Vallei | 100 |
| 6 | Omgevingsdienst Flevoland en Gooi & Vechtstreek | 130 |
| 7 | Omgevingsdienst Groningen | 130 |
| 8 | Omgevingsdienst Haaglanden | 200 |
| 9 | Omgevingsdienst IJmond | 100 |
| 10 | Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant | 350 |
| 11 | Omgevingsdienst Midden-Holland | 200 |
| 12 | Omgevingsdienst Noord-Veluwe | 35 |
| 13 | Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied | 332 |
| 14 | Omgevingsdienst Regio Arnhem | 130 |
| 15 | Omgevingsdienst Regio Nijmegen | 120 |
| 16 | Omgevingsdienst Regio Utrecht | 140 |
| 17 | Omgevingsdienst Rivierenland | 130 |
| 18 | Omgevingsdienst Veluwe IJssel | 70 |
| 19 | Omgevingsdienst West Holland | 140 |
| 20 | Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid | 180 |
| 21 | Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant | 180 |
| 22 | RUD Drenthe | 120 |
| 23 | RUD IJsselland | 100 |
| 24 | RUD Limburg-Noord | 140 |
| 25 | RUD Noord-Holland Noord | 150 |
| 26 | RUD Twente | 75 |
| 27 | RUD Utrecht | 128 |
| 28 | RUD Zeeland | 90 |
| 29 | RUD Zuid-Limburg | 100 |
| TOTAAL | | 4.443 |