



VROM-Inspectie
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Toezicht op verlening milieuvergunningen aan grote bedrijven 2010

Datum 9 mei 2011
Status Definitief

Colofon

VROM-Inspectie
Directie Uitvoering
Programma Prioritaire bedrijven
Nieuwe Uitleg 1
Postbus 16191
2500 BD Den Haag

Publicatienummer: VI-2011-74

Deze publicatie is een uitgave van de VROM-Inspectie en is ook te downloaden via www.vrominspectie.nl

Inhoud

Samenvatting en conclusies.....	4
1 Inleiding	6
1.1 Aanleiding/motivatie.....	6
1.2 Doel	6
1.3 Werkwijze en rol/positie VI.....	6
1.4 Doelgroep	7
1.5 Prioritaire thema's.....	7
2 Resultaten	8
2.1 Aantallen	8
2.2 Beschrijving van illustratieve casussen	9
2.3 Thema's.....	9
2.3.1 NEC-doelstellingen	9
2.3.2 Stof en zware metalen	10
2.3.3 Bijzondere componenten	11
2.3.4 Luchtemissies algemeen	11
2.3.5 Externe veiligheid	11
2.4 Bedrijfstakken	12
2.4.1 Afvalverbrandingsinstallaties	12
2.4.2 Basismetaal.....	12
2.4.3 Chemische industrie	13
2.4.4 Energiecentrales	13
2.4.5 Op- en overslag stortgoederen	14
2.4.6 Raffinaderijen	14
2.4.7 Overige sectoren.....	15
3 Beschouwing resultaten	16

Samenvatting en conclusies

De VROM-Inspectie (VI) houdt toezicht op de vergunningverlening aan de meest milieurelevante bedrijven in Nederland. Op grond van haar wettelijke taak toetst de VI of de best beschikbare technieken (BBT) worden opgenomen in de milieuvergunningen van de grote bedrijven.

In 2010 heeft dit geleid tot:

- Het realiseren van voorschriften voor best beschikbare technieken (BBT) ter bestrijding en preventie van emissies van onder meer zwaveldioxide (SO₂) en stikstofdioxide (NO_x) naar de lucht.
- Aandacht voor belangrijke elementen van het externe veiligheidsbeleid in de vergunningen.
- Meer uniformiteit in de vergunningvoorschriften en normering bij vergelijkbare bedrijven (*level playing field*).

Met dit toezicht draagt de VI bij aan het realiseren van industriële emissiereducties en aan het nastreven van een hoog veiligheidsniveau bij de industrie. Dit helpt onder andere bij het behalen van de in EU-verband geldende nationale emissieplafonds (National Emission Ceilings, NEC), bij het realiseren van doelstellingen van het Actieplan Fijnstof en bij het behalen van beleidsdoelen op het terrein van externe veiligheid.

Een verbetering in het *level playing field* betekent dat bedrijven meer op dezelfde manier bijdragen aan de doelstellingen voor emissiereductie en externe veiligheid. Het streven naar *level playing field* is gebaat bij meer uniformiteit in de wijze waarop voorschriften in de vergunningen worden verwoord.

De VI richt zich hierbij geheel op onderwerpen die voor het realiseren van de Europese en rijksmilieudoelen van groot belang zijn. In 2010 zijn bij het toezicht op de milieuvergunningen de volgende onderwerpen beoordeeld:

- Componenten waarvoor een landelijk emissieplafond geldt, toegespitst op SO₂ en NO_x.
- Stofemissies, vanuit het oogpunt van beperking van fijnstof op leefniveau.
- Zware metalen naar lucht, met specifieke aandacht voor kwik en cadmium.
- Enkele specifieke luchtemissies, te weten dioxinen en fluor.
- De Europese richtlijn Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC)¹, met name gericht op de beoordeling of vergunningen voorzien in het toepassen van BBT. Als vervanger voor IPPC geldt nu de richtlijn IED (Industrial Emissions Directive).
- Externe veiligheid, met vooral aandacht voor de kwaliteit van de kwantitatieve risicoanalyses (Quantitative Risk Assessment, QRA), toetsing aan het BEVI² en verwerking van bepaalde richtlijnen van de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen (PGS) in de vergunningen.

Dit betekent dat de VI in dit toezicht geen aandacht besteedt aan andere onderwerpen, zoals bijvoorbeeld de lokale aspecten stank en geluid.

Over het algemeen besteedt het bevoegd gezag goed aandacht aan de normen op grond van Europese verplichtingen, zodat de vergunningvoorwaarden voor individuele inrichtingen meestal vallen binnen de marges die als normniveau

¹ Richtlijn 2008/1/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging PbEU 2008 L24.

² Besluit externe veiligheid inrichtingen.

worden beschreven in Europese BBT-referentiedocumenten ('Best available techniques Reference-documents', afgekort BREFs). Maar dat is vaak niet op het scherpst van de normniveaus (ofwel: vrijwel nooit onderin de range die de BREFs aangeven), terwijl dat regelmatig nodig is om de landelijk geldende emissieplafonds te kunnen halen. Het is vooral dit aspect waarop de VI toetst bij haar vroegtijdige inbreng in vergunningprocedures, zodat een proportionele bijdrage van de industrie bereikt kan worden aan het behalen van de nationale emissiereductiedoelstellingen.

In 2010 zijn ongeveer evenveel casussen beoordeeld als in 2009 (aantallen van 250 à 300). Uit de behandelde casussen in 2010 ontstaat het beeld dat de vergunningswijzigingen of -revisies minder ingrijpende veranderingen van productieprocessen laten zien dan in de voorgaande jaren. Mogelijk is dit een gevolg van de economische crisis. Bedrijven plegen wel vergunningsaanpassingen om zaken goed op orde te brengen voor een goede en snelle voortgang zodra de economie weer aantrekt, maar lijken ingrijpende procesaanpassingen, zoals procesvernieuwingen, uitbreidingen en proceswijzigingen (voorlopig) uit te stellen.

In 2010 zijn onder andere de volgende omvangrijke casussen behandeld:

- Reductie van NO_x bij een groot chemisch complex op basis van een stolpbenadering.
- Emissie-eis voor SO₂ bij een nieuwe installatie onderin de BREF-range (beroep ingesteld door de VI om dit te bereiken).
- Stofeisen op hetzelfde niveau voor verschillende vestigingen/locaties van hetzelfde bedrijf.
- Verlaging van dioxinen-emissies bij een ertsverwerkend bedrijf.
- Maatregelen met betrekking tot het thema externe veiligheid (bij meerdere grote bedrijven).
- Onderzoek naar verlaging van stofemissies bij een belangrijke stofbron bij één van de raffinaderijen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding/motivatie

In EU-verband moet Nederland aan een aantal doelstellingen voldoen op het gebied van milieu, energie en klimaat. Grote bedrijven uit diverse sectoren, zoals energiebranche, chemische industrie, basismetaal, raffinaderijen, cementindustrie en eindverwerkers van afval, leveren via hun emissies een belangrijke bijdrage aan de milieubelasting. Om ervoor te zorgen dat de EU-regelgeving voor Nederland op dit gebied wordt gerealiseerd, houdt de VI op basis van haar wettelijke bevoegdheid toezicht op de behandeling van aanvragen voor milieuvergunningen van bedrijven uit met name de bovengenoemde sectoren.

Bij deze toezichtstaak beoordeelt de VI of BBT op het gebied van emissiereductie en externe veiligheid aan de grote bedrijven wordt voorgeschreven.

1.2 Doel

Deze toezichtstaak van de VI is gericht op het realiseren van prioritaire beleidsdoelen op het terrein van klimaat, nationale emissieplafonds, prioritaire componenten, fijnstof en externe veiligheid. Het behalen van concrete milieuwinst in de vorm van minder industriële emissies (vooral broeikasgassen, NEC-stoffen, fijnstof) en een hoog veiligheidsniveau staan hierbij voorop.

1.3 Werkwijze en rol/positie VI

De aanpak van de VI

Bij de beoordeling van de milieuvergunningen hanteert de VI zoveel mogelijk een proactieve aanpak. Dat wil zeggen dat zij in een zo vroeg mogelijk stadium van het vergunningverleningstraject haar inzet levert.

Ook als bestaande milieuvergunningen niet voldoen aan het niveau van BBT, zal de VI inzet plegen om hierin verbetering te brengen.

De rol van de VI

Hoewel de provincies (en in enkele gevallen gemeenten) verantwoordelijk zijn voor de milieuvergunningen voor grote bedrijven, is de Minister van Infrastructuur en Milieu (I&M) systeemverantwoordelijk voor een effectieve uitvoering van de milieuregels. De VI richt zich daarom onder meer op het halen van de nationale emissieplafonds en luchtkwaliteitsdoelstellingen, en op een correcte implementatie van BBT (in het licht van Wm en IPPC/IED). Ook ziet zij erop toe dat vergunningen van grote bedrijven, die op zichzelf binnen de emissievoorschriften passen, niet alsnog leiden tot een overschrijding van de plafondwaarden conform NEC. De VI stuurt voor de relevante stoffen, waar nodig op grond van voornoemde belangen, aan op een zo scherp mogelijke normstelling in de individuele vergunningen, uiteraard wel passend binnen de criteria van BBT. Zij streeft op deze wijze na dat het behalen van rijksmilieudoelen binnen het stelsel van individueel verleende milieuvergunningen wordt veiliggesteld.

Door de landelijk uniforme aanpak bewaakt de VI het zogenoemde *level playing field*, zodat branches (zoals raffinaderijen, elektriciteitscentrales) aan dezelfde emissie-eisen voldoen. In samenhang met regionale en integrale afwegingen van

doelen wordt gewerkt aan een proportionele bijdrage van de industrie aan de nationale emissiereductiedoelstellingen.

De VI opereert selectief en richt zich op die thema's die voor Nederland als lidstaat van de EU het meest relevant zijn.

1.4 Doelgroep

Provincies (en in bepaalde gevallen ook gemeenten) zijn het bevoegd gezag voor vergunningverlening aan grote bedrijven. De VI richt zich bij haar toezichtstaak primair op het bevoegd gezag.

De doelgroep voor de VI bestaat hierbij uit de bedrijven waarvoor wettelijk (WABO; Besluit omgevingsrecht, artikel 6.3, lid 2) een taak voor de inspecteur is vastgelegd, omdat die bedrijven in potentie het meest bijdragen aan de milieubelasting en aan externe risico's.

1.5 Prioritaire thema's

In 2010 is de aandacht vooral gericht op de onderwerpen waarvoor Nederland als lidstaat van de EU concrete verplichtingen heeft. Het gaat dan om de volgende prioritaire thema's:

- Componenten waarvoor een landelijk emissieplafond geldt, toegespitst op SO₂ en NO_x.
- Stofemisses, vanuit het oogpunt dat beperking van stofemisses bijdraagt aan verlaging van concentraties fijnstof in de leefomgeving, hetgeen ten goede komt aan de luchtkwaliteit.
- Zware metalen naar lucht, waarbij aandacht wordt besteed aan kwik en cadmium.
- Enkele specifieke luchtemisses met versterkte aandacht vanuit beleid: fluor en dioxinen.
- IPPC, met als hoofdvragen of vergunningen voldoen aan IPPC en of er sprake is van BBT.
- Externe veiligheid met vooral aandacht voor de kwaliteit van QRA's, toetsing aan BEVI en verwerking van bepaalde PGS-richtlijnen in de vergunningen.

2 Resultaten

2.1 Aantallen

In onderstaande tabel wordt het aantal acties door de VI in 2008, 2009 en 2010 naast elkaar gezet.

Actie	2008	2009	2010
Totaal aantal beoordeelde milieuvergunningen	181	307	249
Aantal proactieve casussen	40	61	26
Aandeel proactieve casussen	22%	20%	10%
Aantal uitgebrachte zienswijzen	21	18	16
Percentage zienswijzen op totaal aantal casussen	12%	6%	6%
Aantal door de VI opgestarte beroepszaken	4	0	1

Het valt op dat het aandeel proactieve casussen in 2010 beduidend lager ligt dan in de voorgaande jaren. Aangezien de beslissing om al dan niet vroegtijdig inbreng te leveren in een vergunningtraject bij de VI normaliter wordt bepaald door de mate van milieu-impact die door de casus kan ontstaan, betekent dit dat er in 2010 een geringer aandeel zwaarwegende casussen aan de orde is geweest dan in de voorgaande jaren.

Waarschijnlijk is dit toe te schrijven aan de economische crisis. Bedrijven willen wel vergunningsaanpassingen plegen om zaken op orde te brengen voor een goede en snelle voortgang zodra de economie weer aantrekt (dat verklaart waarom het aantal casussen toch nog aanzienlijk is), maar het gaat daarbij niet zo vaak om ingrijpende procesaanpassingen (zoals capaciteitsuitbreidingen), omdat bedrijven dit soort initiatieven lijken te beperken.

Het aantal door de VI ingediende zienswijzen in 2010 is vergelijkbaar met 2009, met in relatieve zin een halvering ten opzichte van 2008. Dit ligt in lijn met de in 2009 reeds geuite veronderstelling dat het sterker inzetten op een proactieve werkwijze bij de zwaarwegende casussen leidt tot het eerder oplossen van verschillen in standpunten en inzichten, zodat zienswijzen minder vaak nodig zullen zijn.

2.2 Beschrijving van illustratieve casussen

In het hiernavolgende wordt een aantal casussen beschreven, waarin een meer dan gemiddelde inzet vanuit de VI nodig en nuttig is geweest. Deze zijn illustratief voor de wijze waarop de VI invulling geeft aan haar toezichtstaak op het terrein van vergunningverlening aan grote bedrijven.

De voorbeelden worden gepresenteerd in het kader van de thema's en bedrijfstakken die belangrijk zijn vanuit het oogpunt van potentiële milieu-impact.

2.3 Thema's

2.3.1 NEC-doelstellingen

Voor een viertal componenten gelden nationale emissieplafonds voor de lidstaten van de EU, te weten voor NO_x, SO₂, vluchtige organische stoffen (VOS) en ammoniak (NH₃).

Tot nu toe is aan NH₃ geen aandacht besteed, omdat de industriële bedrijven daaraan nauwelijks bijdragen in vergelijking met de landbouwsector.

Voor VOS is in de loop van de uitvoering in 2009 gebleken dat vanuit de VI in feite geen interventie nodig is bij de vergunningverlening, aangezien het NEC-plafond voor VOS relatief gemakkelijk wordt gehaald.

Voor de NEC-plafonds is zodoende in 2010 de aandacht gericht op de componenten NO_x en SO₂.

Casus A: NO_x reduceren volgens een 'stolp'-benadering

Een chemisch bedrijf had binnen zijn inrichting een groot aantal fornuizen die niet voldeden aan de NO_x-eis volgens de BREF. Om de situatie bij het bedrijf in te richten conform IPPC, zou het nodig zijn om een enorm aantal branders aan te passen (bijna 2000). Met deze operatie, waarmee de NO_x-emissie van het bedrijf met 24% zou worden verlaagd, zou een flinke investering gemoeid zijn. Het bedrijf stelde voor om bij enkele fornuizen de NO_x-emissie fors te verlagen door het installeren van SCR (selective catalytic reduction) en dan de branders en de overige fornuizen onveranderd te laten. De investering voor het bedrijf zou hierdoor aanmerkelijk lager uitvallen, maar de NO_x-emissie zou in deze variant met 41% afnemen. Ofwel, een win-win-situatie voor milieu en bedrijf. De VI is om een oordeel gevraagd door bevoegd gezag en bedrijf. De VI heeft met deze benadering ingestemd, omdat het geheel conform de filosofie van de 'BREF Economics & Cross Media Effects' (integrale afwegingen) blijkt te zijn.

Het beeld voor NO_x is dat een aanzienlijke inspanning nodig is en zal blijven om de NEC-doelstellingen ook in de toekomst te behalen. Voor SO₂ is dat voor de eerstkomende jaren niet zo sterk het geval, maar voor de verdere toekomst kan zich dat weer wel voordoen (afhankelijk van de nog door de Europese Commissie vast te stellen plafonds voor 2020). Daarom is in 2010 de toezichtstaak uitgevoerd met de instelling dat in ieder geval voor NO_x (en in mindere mate voor SO₂) alle zeilen dienen te worden bijgezet qua mogelijkheden voor emissiereductie, ofwel zo scherp mogelijke normen hanteren binnen de kaders van de BREF's (dat wil zeggen zo scherp als haalbaar is conform de kwalificaties van BBT).

Casus B: SO₂ met nieuwe installatie reduceren tot onderin de BREF-range

Bij een nieuw te installeren rookgasreiniging bij een afvalverbrandingsinstallatie werd door de aanvrager aangegeven dat een niveau van 10 mg/m³ haalbaar is voor de SO₂-emissie. Voor de vergunning werd 40 mg/m³ aangevraagd (dat is de bovenkant van de range in de 'BREF Waste Incineration'; die range is 1-40 mg/m³). Omdat er geen steekhoudende verklaring was waarom deze hoge waarde noodzakelijk zou zijn, is door de VI op grond van de aanvraag gesteld dat een lagere waarde reëel zou zijn. Als belangrijk argument is hierbij aangevoerd dat het om een nieuw te realiseren installatie gaat en dan moet de onderste helft van de BREF-range goed haalbaar zijn. Dit laatste wordt ook onderschreven door het niveau van 10 mg/m³ dat door de aanvrager zelf als haalbaar is genoemd. Bevoegd gezag honoreerde echter de aangevraagde waarde van 40 mg/m³. Tegen de ontwerpbesluiting heeft de VI een zienswijze ingebracht en tegen de uiteindelijke beschikking, die dezelfde emissie-eis bevatte, is de VI in beroep gegaan.

Er is door de Raad van State nog geen zitting gewijd aan deze casus.

Het belang van dit beroep reikt verder dan deze specifieke casus, omdat daarmee duidelijkheid wordt geschapen over de interpretatie van de bandbreedtes die in de BREF's zijn opgenomen. De VI is van mening dat sprake is van een goede vergunning als de voorgeschreven emissies overeenkomen met de mogelijkheden die met de ingezette techniek gerealiseerd kunnen worden. Dit vaak in tegenstelling tot de opvatting van het bevoegd gezag dat van mening is dat voldaan wordt aan de BREF zolang de voorgeschreven emissie-eis valt binnen de range van de BREF. Met die benadering krijgen bedrijven in feite extra emissieruimte en komt de realisatie van nationale doelstellingen in gevaar.

2.3.2 *Stof en zware metalen*

Voor fijnstof heeft de VI reeds in 2009 een sterke aanzet gegeven tot toepassing van het 'Actieplan Fijnstof' door in relevante Wm-vergunningen in te zetten op het gewenste emissieniveau van maximaal 5 mg/m³ (uitgaande van toepasbaarheid van filterende afscheiders). Deze lijn is in 2010 voortgezet, waarbij een aantal concrete casussen hebben aangetoond dat het bevoegd gezag nog niet eenduidig de filosofie van het Actieplan heeft geadopteerd.

Bijkomend voordeel van een strikte aanpak van fijnstofemissies is een positief effect op de emissiereductie van zware metalen. Zware metalen zijn veelal onderdeel van het geëmitteerde (fijn)stof.

Casus C: Level playing field stofeisen op diverse locaties van één concern

Een producent van anorganische agentia heeft een aanvraag gedaan waarin voor een aantal bronnen een emissie voor stof werd aangevraagd op het niveau van 10 mg/m³, refererend aan de bovenkant van de BREF-range voor de branche. Hierop heeft de VI bij bevoegd gezag gewezen op het 'Actieplan Fijnstof' en de NeR, met het verzoek voor de diverse stofbronnen een niveau van 5 mg/m³ te hanteren in de vergunning. Hierbij droeg de VI als voorbeeld aan een reeds verleende vergunning aan een vestiging van hetzelfde concern op een andere locatie in het land (bij een ander bevoegd gezag), waarin wel 5 mg/m³ als eis staat. Daarnaast speelde nog op een derde bedrijf van hetzelfde concern (bij een derde bevoegd gezag) dezelfde discussie. Door middel van deze interventie beoogt de VI een gelijk speelveld te creëren voor de bedrijven.

2.3.3 *Bijzondere componenten*

Fluor is bij de VI wel in beeld als aandachtsstof, maar in 2010 is fluor nauwelijks aan de orde geweest in de casussen die de VI te behandelen kreeg.

Dioxinen hebben wel duidelijk een inspanning van de VI gevraagd in enkele vergunningverleningscasussen in 2010. De meest in het oog springende casus is die van een ertsverwerkend bedrijf.

Casus D: Dioxinen als ongewenst bijproduct bij ertsverwerking

Een grote ertsverwerker, producent van niet-metallische chemicaliën, had in zijn vergunning (verleend begin negentiger jaren) geen eisen voor emissies van dioxinen op basis van de overweging dat de emissie daarvan zo laag was dat het stellen van eisen niet noodzakelijk werd geacht. Bij metingen, uitgevoerd ten tijde van de toepassing van alternatieve ertsen in 2008 en 2009, bleken de emissies van het bedrijf wel substantiële gehalten aan dioxinen te vertonen. Op grond daarvan is door bedrijf en bevoegd gezag in 2010 gewerkt aan een aanpassing van de vergunning en loopt nu een revisietraject voor de gehele inrichting.

De VI heeft in deze casus intensief geïntervenieerd bij het bevoegd gezag teneinde de vergunningverlening en handhaving op een hoger niveau te brengen, en als resultante daarvan de naleving bij dit bedrijf te verbeteren.

2.3.4 *Luchtemissies algemeen*

De BREF's beschrijven diverse technieken die als BBT worden aangemerkt. Er zitten soms grote verschillen in de prestaties van deze technieken en de kostprijs. Over het algemeen geldt hoe goedkoper de techniek hoe minder de prestatie. Aangezien ook 'minder presterende' technieken als BBT zijn aangemerkt, kunnen bedrijven hiervoor kiezen en toch voldoen aan BBT. Zo heeft de VI in een specifiek geval geconstateerd dat het bedrijf bij een capaciteitsuitbreiding koos voor een goedkopere emissiereducerende techniek dan de beter presterende techniek van het bestaande bedrijfsdeel. De emissie van het bedrijf ligt daardoor in de nieuwe situatie significant hoger.

De VI vreest dat er sprake is van een tendens en heeft hierover een signaal aan I&M-beleid afgegeven.

2.3.5 *Externe veiligheid*

In gevallen waarbij externe veiligheid een wezenlijk thema vormde in de vergunningverlening heeft de VI vooral aandacht besteed aan de juiste uitvoering van de risicoberekeningen en de toepassing van het BEVI. In een aantal gevallen is tevens aandacht besteed aan goede inpassing van PGS-richtlijnen in de milieuvergunning.

Casus E: Externe veiligheid in het licht van Buncefield

Naar aanleiding van het Buncefield-incident (zeer grote brand in een olieterminal eind 2005 in Groot-Britannië) worden door de Taskforce Implementatie Buncefieldmaatregelen acties ondernomen om bij relevante bedrijven een versnelde invoering van PGS-29 te realiseren ter bevordering van de externe veiligheid. In het VI-toezicht zijn in 2010 enkele casussen aan de orde geweest waarin dergelijke maatregelen concreet in de vergunning werden verwerkt. In enkele gevallen is door de VI een zienswijze ingebracht, omdat door het bevoegd gezag een uitstel van meerdere jaren werd geboden voor de realisatie van de benodigde maatregelen, zonder dat voor het uitstel een deugdelijke onderbouwing gegeven was. Deze interventies ondersteunen de landelijk gemaakte afspraken.

2.4 Bedrijfstakken**2.4.1 Afvalverbrandingsinstallaties**

Bij de reiniging van rookgassen van afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) kunnen fluctuaties voorkomen in de concentratieniveaus van de componenten in de af te voeren afgassen, vooral ten gevolge van variaties in de samenstelling van het te verbranden materiaal.

Normaliter vallen de emissiewaarden binnen de ranges van de 'BREF Waste Incineration' (de langere termijn gemiddelde emissiewaarden liggen voor Nederlandse AVI's in de onderste helft van de BREF-ranges voor de verschillende componenten). In verband met mogelijke fluctuaties wordt echter bij vergunningverlening normaliter gewerkt met daggemiddelde waarden die wat hoger in de BREF-range liggen, zodat sprake is van handhaafbare emissienormen. Het moet echter voorkomen worden dat deze 'soepelere normering' leidt tot substantieel hogere emissievrachten. Daarom heeft de VI in een aantal AVI-casussen in 2010 het bevoegd gezag erop gewezen een combinatie van vergunningseisen te maken. Daarbij dient dan sprake te zijn van enerzijds een jaarvracht per component (die dan laag wordt ingezet, passend bij een lange-termijn-gemiddelde emissiewaarde) en anderzijds een daggemiddelde waarde die wel ligt binnen de BREF-range, maar die voldoende hoog is om rekening te houden met fluctuaties die zich kunnen voordoen.

In enkele gevallen zaten VI en bevoegd gezag direct op één lijn voor wat betreft deze aanpak, maar in één geval is het uiteindelijk uitgelopen op een beroepszaak.

2.4.2 Basismetaal

Voor deze sector zijn in 2010 door de VI vooral acties gecontinueerd als vervolg op de reeds in 2009 in gang gezette trajecten. Het gaat daarbij vooral om activiteiten gericht op reductie van SO₂ bij twee grote producenten van non-ferrometalen, en om maatregelen gericht op reductie van stof, zware metalen en dioxinen bij een van de grootste bedrijven in deze sector.

2.4.3 *Chemische industrie*

Bij de sector van de chemische industrie is voor de VI elke casus een min of meer op zichzelf staand geval, aangezien de diversiteit binnen deze sector zo groot is dat niet snel een analogie in casussen kan worden benut.

De diversiteit aan type bedrijven is binnen de sector van de chemische industrie zo groot vanwege grote verschillen in type producten, productieprocessen en breedte van productgroepen.

Veel van de chemiebedrijven vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO). Daardoor speelt externe veiligheid regelmatig een rol in de te behandelen chemiecasussen, op grond van brandbaarheid en/of toxiciteit van componenten.

Casus F: Onvolledige emissie- en immisieberekeningen

Bij het beoordelen van een vergunning van een chemisch bedrijf heeft de VI geconstateerd dat een ongeloofwaardig lage emissie van een minimalisatieverplichte stof (een zogenoemde MPV-stof) werd gehanteerd voor het uitvoeren van verspreidingsberekeningen. Deze berekeningen worden uitgevoerd ter vaststelling van de concentraties in de omgeving van het bedrijf. Nadere analyse van de VI wees uit dat hier alleen aandacht werd besteed aan gekanaliseerde emissies (puntbronnen), terwijl de diffuus optredende emissies vele malen groter waren. De concentraties in de omgeving waren daardoor in werkelijkheid tot ruwweg een factor 10 groter dan oorspronkelijk werd berekend. Het bevoegd gezag heeft deze omissie aangepast op basis van een door de VI ingediende zienswijze.

2.4.4 *Energiecentrales*

In 2008 en 2009 werden door meerdere partijen (onder andere milieu-organisaties zoals Stichting Natuur en Milieu) aan de Raad van State beroepszaken voorgelegd waarin emissie-eisen in individuele milieuvergunningen werden bestreden vanuit de argumentatie dat daarmee het behalen van NEC-doelstellingen in Nederland zou worden bemoeilijkt dan wel onmogelijk gemaakt. Op basis daarvan zijn door de Raad prejudiciële vragen gesteld aan het Europese Hof, in hoeverre de te stellen eisen bij vergunningverlening in relatie mogen worden gebracht met het al dan niet halen van NEC-doelstellingen.

In 2009 is de beroepszaak die de VI heeft ingesteld tegen het bevoegd gezag, over een emissie-eis voor NO_x in de vergunning voor een nieuwe installatie, gezien het bovenstaande door de Raad van State aangehouden in afwachting van de beantwoording van de prejudiciële vragen. De verwachting is dat in mei 2011 een uitspraak hierover van het Europese Hof mag worden verwacht, en aansluitend een uitspraak van de Raad van State in de verschillende aangehouden zaken, waaronder de door de VI aangespannen beroepszaak.

In de loop van 2010 is een aantal casussen in de energiesector door de VI actief opgepakt. Hierbij waren voornamelijk eisen voor NO_x aan de orde. In één geval ging het om de hoogte van SO₂-emissies.

De groei van het aantal initiatieven voor het bijstoken van biomassa of voor de bouw van bio-energiecentrales heeft zich in 2010 doorgezet, zij het in enigszins gematigder vorm dan in 2008/2009. In dit type casussen speelt zowel de (vergelijkbare) problematiek van luchtmissies bij verbranding van (bio)brandstoffen, alsook de regelgeving voor afvalverwijdering- en verbranding.

2.4.5 *Op- en overslag stortgoederen*

In 2010 heeft de VI een onderzoek verricht naar de mate waarin de vigerende milieuvergunningen voor een vijftal op- en overslagbedrijven voor droge bulk voldeden aan het gewijzigde hoofdstuk 3.8. van de 'Nederlandse Emissierichtlijnen (NER). Hoofdstuk 3.8. van de NER is primair gericht op de reductie van stofemissies bij op- en overslag en bewerking van stuifgevoelige goederen zoals kolen, ertsen, mineralen, agri- en biomassaproducten.

Uit emissieoverzichten is vastgesteld dat deze vijf geselecteerde bedrijven in relatieve zin veel stof emitteren en daarmee behoren tot de groep grootste stofemittenten in Nederland.

Uit het VI-onderzoek volgt dat aanvullende maatregelen en optimalisatie van bestaande maatregelen op onderdelen mogelijk is. Het bevoegd gezag is geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek en de VI heeft verzocht om bij een eerstvolgende actualisatie dan wel wijziging van de vergunning rekening te houden met de resultaten.

Voor de preventie van visueel waarneembare stofverspreiding is ook handhaving van groot belang, omdat emissies ook bepaald worden door het gedrag binnen de inrichting. Afhankelijk van de locatiespecifieke omstandigheden en de naleving door het bedrijf, heeft de VI het bevoegd gezag gevraagd handhaafbare maatwerkoplossingen op te leggen.

De VI zal daarom deze branche ook in 2011 actief blijven volgen.

2.4.6 *Raffinaderijen*

Voor het geheel van industriële emissies naar de atmosfeer komt in Nederland een belangrijk deel op het conto van de raffinaderijbranche. Wel is in de afgelopen jaren bij de vijf raffinaderijen in Nederland met de overgang van oliestook naar het stoken op gas een maatregel genomen waarmee de milieubelasting substantieel is gereduceerd.

In 2009 liep een aantal grote procedures om de vergunningen van de raffinaderijen op BBT-niveau te brengen. Hierbij heeft de VI proactief inzet gepleegd. In 2010 speelde er bij deze bedrijfstak minder op vergunninggebied. Concrete acties van de VI in deze sector hadden in 2010 betrekking op:

- Actieve inbreng in de begeleidingscommissie voor onderzoek naar mogelijkheden voor reductie van stofemissies.
- Zienswijzen voor het meten en reduceren van stofemissies bij de vele fornuizen op het terrein van een raffinaderij.
- Inbreng bij het vooroverleg voor een nog op te stellen aanvraag voor een revisievergunning (inbreng bestond uit het concreet benoemen en vastleggen van de prioritaire onderwerpen vanuit de toezichtsrol van de VI

Casus G: Raffinaderij onderzoekt stofreductie bij katalytische kraker

Medio 2010 is voor een grote raffinaderij een revisievergunning verleend. Door bevoegd gezag is naar aanleiding van een advies van de VI in de vergunning voorgeschreven dat het bedrijf een studie moet uitvoeren naar de mogelijkheden om de stofemissie van de katalytische kraker te reduceren. Zowel bevoegd gezag als de VI hechten eraan dat vooraf en gedurende de uitvoering wordt verzekerd dat het onderzoek van een voldoende kwaliteit is. Om dit goed te kunnen toetsen is besloten om door een extern bureau een *second opinion* te laten opstellen op het onderzoeksresultaat van het bedrijf. Gegeven de eigenstandige bevoegdheid van de vergunningverlener dan wel toezichthouder en de toezichtstaak van de VI wordt het proces (onderzoek, *second opinion*, vertaling naar maatregelen en eventuele aanpassing in de vergunning) in goed overleg gezamenlijk doorlopen.

2.4.7 Overige sectoren

De hierboven beschreven bedrijfstakken vormen de belangrijkste branches waarvan in 2010 milieuvergunningen zijn beoordeeld. Dat betekent dat de overige sectoren waarvan de bedrijven voor het merendeel wel formeel onder de toezichtsbevoegdheid van de VI vallen, meestal niet in aanmerking komen voor een proactieve behandeling van de VI. Als deze casussen aandacht krijgen van de VI dan is dat via het beoordelen van ontwerpbeslissingen. Zo is in enkele gevallen door de VI een zienswijze uitgebracht. Het betrof onder andere diffuse stofemissies bij een stortplaats, externe veiligheid bij een transportbedrijf en NO_x-emissies bij een voedingsmiddelenbedrijf.

3 Beschouwing resultaten

Bij het toezicht van de VI op de verlening van milieuvergunningen aan grote bedrijven is gebleken dat in 2010 beduidend minder casussen in aanmerking kwamen voor een proactieve aanpak dan in de voorgaande jaren. Normaliter wordt het besluit om vanuit de VI proactieve inbreng te leveren vooral ingegeven door de mate van milieu-impact die door de casus kan ontstaan. Het lagere aantal proactieve casussen betekent dus dat er in 2010 een geringer aandeel zwaarwegende casussen aan de orde is geweest dan in de voorgaande jaren. Dat beeld ontstond reeds vroeg in het jaar en zette zich door gedurende geheel 2010. Het is waarschijnlijk dat dit is toe te schrijven aan de economische crisis: bedrijven willen wel vergunningaanpassingen plegen om zaken goed op orde te brengen voor een goede en snelle voortgang zodra de economie weer aantrekt (dat verklaart waarom het aantal casussen toch nog aanzienlijk is), maar het gaat daarbij wel veel minder vaak om ingrijpende procesaanpassingen (zoals capaciteitsuitbreidingen), omdat bedrijven hun initiatieven lijken te beperken.

In 2009 is reeds de veronderstelling geuit dat de proactieve werkwijze van de VI er toe leidt dat verschillen in standpunten en inzichten tussen VI en bevoegd gezag eerder zullen zijn opgelost, zodat zienswijzen uiteindelijk minder vaak nodig zullen zijn. De cijfers van 2010 onderschrijven deze veronderstelling. We mogen op grond daarvan de verwachting uitspreken dat deze lijn zich dan ook naar de komende jaren zal voortzetten.

Omdat in de resultaten over 2010 wel de grote lijn van eerdere jaren te herkennen is, kunnen we ook de conclusies van de voorgaande jaren doortrekken naar nu:

- Mede door de inzet van de VI in deze toezichtstaak aangaande vergunningverlening aan de meest milieurelevante bedrijven, is sprake van gemiddeld scherpere emissievoorschriften voor prioritaire onderwerpen in de vergunningen van de grote bedrijven. Dit leidt ertoe dat bij deze bedrijven de vergunde emissievrachten van de prioritaire componenten, zoals fijnstof en NEC-stoffen, in nieuwe vergunningen lager liggen.
- De VI en het bevoegd gezag vullen elkaar goed aan. De VI bewaakt de landelijke emissieniveaus in relatie tot de Europese verplichtingen. Het bevoegd gezag kent de lokale situatie goed en bespreekt dit met de VI in het landelijk perspectief.
- Een sterke reductie van het aantal niet-BBT situaties is bereikt.
- Het VI-toezicht draagt ook bij aan uniformiteit van vergunningvoorschriften en aan *level playing field* voor bedrijven.