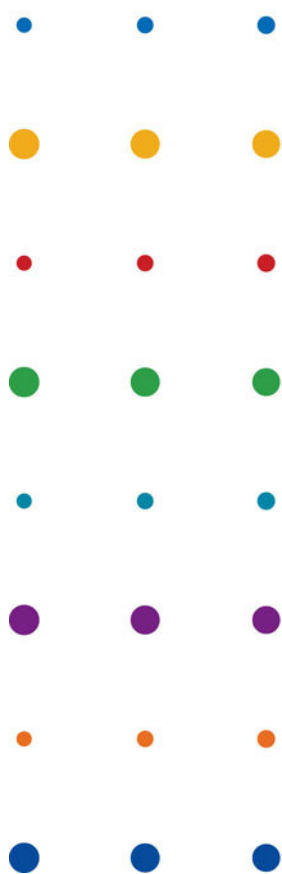


De Proef op de Som

Praktijktoets Milieuvergunning Pouw



Deelrapportage

Ministerie van VROM

december 2009
Definitieve rapportage

De Proef op de Som

Praktijktoets Milieuvergunning Pouw

Deelrapportage

dossier : C3330

registratienummer : MD-MK20092232

versie : definitief

Ministerie van VROM

december 2009

Definitieve rapportage

INHOUD**BLAD**

1	INLEIDING	3
1.1	Context	3
1.1.1	Relatie Elverding Verheijen	3
1.1.2	Relatie met andere acties / beleidsinspanningen	4
1.1.3	Relatie met NSL	5
1.2	Onderzoeksdoelstelling: effecten van adviezen aan praktijkcases toetsen	5
1.3	Projectaanpak: 3 cases en overkoepelend advies	5
1.4	Leeswijzer: status van dit deelrapport in het project	5
2	AFBAKENING ONDERZOEK	7
2.1	Toetscriteria: doorlooptijd, bestuurslast en effect op gezondheid	7
2.2	Te onderzoeken adviezen	8
2.2.1	Eenvoudiger rekenen	8
2.2.2	Houdbaarheid gegevens	9
2.2.3	Bandbreedte en maatregelpakket om onzekerheden af te dekken	9
2.2.4	Effecttoets	11
2.3	Verantwoording keuze Milieuvergunning Pouw	11
3	DE PRAKTIJKCASE: MILIEUVERGUNNING THEO POWW BEHEER B.V.	13
3.1	Omschrijving van het project	13
3.2	Procesverloop milieuvergunning	15
3.3	Karakterisering van het project	18
3.4	Maatregelen opgenomen in de vergunningverlening	19
4	ANALYSE EFFECTEN ADVIEZEN VERHEIJEN OP MILIEUVERGUNNING POWW	20
4.1	Mijlpalen in het project: geplande en werkelijk doorlooptijd	20
4.2	Analyse van knelpunten in het project	22
4.2.1	Lange procedure tijd RvS-zaken	23
4.3	Aangrijpingspunten voor adviezen	24
4.3.1	Eenvoudiger rekenen	24
4.3.2	Houdbaarheid gegevens	24
4.3.3	Bandbreedte en maatregelpakket om onzekerheden af te dekken	25
4.3.4	Effecttoets	27
5	CONCLUSIES	28
5.1	Algemene conclusies	28
5.2	Invloed adviezen commissie Verheijen	29
5.3	Effect op doorlooptijd	30
5.4	Effect op bestuurslast	31
5.5	Effect op gezondheid	31
5.6	Generaliseerbaarheid naar andere projecten	31

BIJLAGE 1: Lijst van maatregelen in vergunningvoorschriften van Pouw

1 INLEIDING

1.1 Context

De Commissie Meten en Berekenen Luchtkwaliteit (Commissie Verheijen) heeft in 2008 onderzocht hoe de luchtkwaliteit wordt bepaald, welke verbeteringen hierin mogelijk zijn en op welke manier met de onzekerheden kan worden omgegaan. Eén van de conclusies is dat hiervoor zowel technisch-inhoudelijke als bestuurlijk-procesmatige aanpassingen nodig zijn. De Commissie hanteert als uitgangspunt dat het luchtkwaliteitsbeleid in algemene zin zou moeten sturen op milieu- en gezondheidsaspecten. Het eindadvies "De luchtkwaliteit centraal" werkt, als aanvulling op de aanpak in het NSL, de oplossingen langs 3 sporen uit:

- Behoud en versterk de gegroeide focus op maatregelen;
- Ga anders om met de onzekerheid in de bepaling van de luchtkwaliteit;
- Verminder de kwantiteit en verbeter de kwaliteit van berekeningen.

Tegelijkertijd, in het voorjaar van 2008, heeft de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (Commissie Elverding) haar bevindingen gepresenteerd in het rapport "Sneller en beter". Dit onderzoek had ten doel een analyse te maken van de werkelijke oorzaken van vertraging van grote infrastructuurprojecten, het onderzoeken van mogelijkheden om de besluitvorming van deze projecten substantieel te versnellen en op basis hiervan oplossingen aan te dragen, waarbij zorgvuldig rekening gehouden wordt met belangenafweging en inspraak.

De ministers van VROM en V&W, gesteund door vertegenwoordigers van IPO en VNG hebben aangegeven de adviezen op hoofdlijnen te steunen. Zij willen echter aan de hand van praktijktoetsen nagaan welke verbeteringen de aanbevelingen nu in de praktijk op zullen leveren, zowel bij Rijksprojecten als bij regionale projecten. Dit heeft geleid tot het uitzetten van een onderzoeksopdracht 'Onderzoek Praktijktoetsen Adviezen Commissie Verheijen' bij advies- en ingenieursbureau DHV.

1.1.1 Relatie Elverding Verheijen

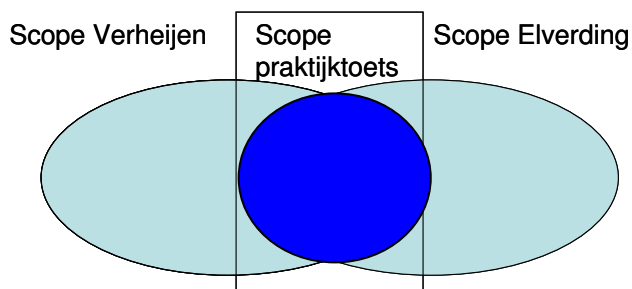
Het adviesrapport van de Commissie Verheijen 'De Luchtkwaliteit Centraal' bevat een breed scala aan soorten adviezen, waarvan slechts een deel betrekking heeft op de wijze van toetsing van ruimtelijke projecten van het aspect luchtkwaliteit. Voor een deel hebben deze adviezen een relatie met de adviezen uit het rapport van de Commissie Elverding. Daarbij is de scope van de commissie Verheijen enerzijds smaller was doordat de beschouwing 'slechts' het aspect luchtkwaliteit betrof, maar anderzijds ook breder doordat het gaat om het bepalen van de luchtkwaliteit voor allerlei soorten projecten. Bij Elverding daarentegen gaat het over de besluitvorming van alleen infrastructurele projecten, maar zijn de adviezen niet beperkt tot luchtkwaliteit.

Elverding kijkt in haar adviezen vooral de snelheid waarmee procedures kunnen worden doorlopen, en ziet daarvoor minder rekenen als instrument. Eindcontrole in een oplevertoets is in die visie nodig vanwege onzekerheden door eenvoudiger rekenen en is daarom gericht op het halen van de norm.

Bij Verheijen is versnelling niet een primaire drijfveer geweest, is gezondheid belangrijk en is vooral bekeken hoe beter rekening gehouden kan worden met onzekerheden in de bepaling van de luchtkwaliteit. Deze onzekerheden niet alleen gerelateerd aan onzekerheden in rekenmethoden, maar vooral ook aan onzekerheden over emissies en absolute niveaus van luchtverontreiniging in de toekomst. De systematiek

met maatregelen achter de hand en een effecttoets houdt bij Verheijen daarom niet alleen rekening met het halen van de norm, maar ook met het inzicht in de planbijdrage.

Verheijen	Elverding
<i>Alleen luchtkwaliteit</i>	<i>Alle aspecten</i>
<i>Alle soorten projecten</i>	<i>Alleen infrastructuur projecten hoofdwegen</i>
<i>Gezondheid belangrijk</i>	<i>Sneller is belangrijk -> minder rekenen/vuistregels</i>
<i>Rekening houden met onzekerheden in bepaling luchtkwaliteit, planbijdrage vanuit gezondheid ook relevant</i>	<i>Gericht op het halen van de norm</i>
<i>Vanwege onzekerheden in absolute niveaus luchtverontreiniging in toekomst: Effecttoets</i>	<i>Vanwege onzekerheden in vuistregels: Opleveringstoets</i>



Figuur 1: Scope onderzoek in relatie tot adviezen Verheijen en Elverding

In dit onderzoek wordt in de praktijktoetsen slechts dat deel van de adviezen beschouwd dat direct relatie heeft met de wijze van bepalen van luchtkwaliteit in relatie tot het toetsen van plannen. Dit wordt in hoofdstuk 2 nader afgebakend.

1.1.2 Relatie met andere acties / beleidsinspanningen

De uitkomsten van dit onderzoek zullen worden meegenomen in de uitwerking die nu gegeven wordt aan de adviezen van Elverding/Verheijen, via de Projectdirectie “Sneller en Beter”. VROM zal deze hier inbrengen en delen met alle andere deelnemers aan Sneller en Beter. De afstemming met dit traject is geborgd doordat in de begeleidingscommissie ook vertegenwoordigers van V&W en RWS plaatshebben.

Daarnaast zal VROM de uitkomsten ook delen met de uitvoerende overheden, zoals gemeenten en provincies, ook zij zijn vertegenwoordigd in de begeleidingscommissie. De bedoeling is om hiermee interdepartementaal én met IPO/VNG – vast te stellen welke adviezen van Elverding/Verheijen in de praktijk welke tijdswinst opleveren.

Aan de hand hiervan kunnen aanpassingen in de regelgeving rond besluitvormingsprocessen plaatsvinden, bijvoorbeeld aanpassing van de Regeling Beoordeling Luchtkwaliteit. Uiteindelijk wil VROM ook toe naar het opstellen van een handreiking ten behoeve van vergunningverlening voor provincies en gemeenten, waarin de nieuwe manier van meten en rekenen wordt toegelicht.

In de tussentijd zijn verscheidene van de adviezen van de commissie Verheijen al verder uitgewerkt, met name daar waar het gaat om infrastructurele toepassingen. Zo is er door RWS onder andere een document opgesteld “Zinvol Effecten Bepalen Deel 1: Effectbepaling lucht” en is er inmiddels een Wet

Versnelling Besluitvorming Wegprojecten” waarin voor een 30-tal projecten snellere realisatie wordt gefaciliteerd. Waar mogelijk zijn deze uitwerkingen als input gebruikt voor de praktijktoetsen.

1.1.3 Relatie met NSL

De adviezen van de Commissie Verheijen zijn bedoeld als aanvulling op het NSL en als invulling en uitwerking van het advies van de Commissie Elverding. Na de inwerkingtreding van het NSL is geen toetsing van individuele plannen meer noodzakelijk is. Daar waar de adviezen van de Commissie Verheijen gaan over het toetsen van plannen betreft dat dus plannen voorafgaand aan, buiten of na het NSL.

1.2 Onderzoeksdoelstelling: effecten van adviezen aan praktijkcases toetsen

Aan DHV is gevraagd een onderzoek uit te voeren waarbij door de analyse van een drietal concrete projecten bekeken wordt in welke mate voorgestelde oplossingen en aanbevelingen van invloed zouden zijn op doorlooptijd, zonder dat dit ten koste gaat van luchtkwaliteit en gezondheid. De mate waarin de bestuurslast afneemt of toeneemt is daarbij ook een belangrijk criterium gebleken in de discussies in de laatste fase van het de totstandkoming van het advies van de Commissie Verheijen, en zal daarom ook worden beschouwd.

1.3 Projectaanpak: 3 cases en overkoepelend advies

In de aanpak is ervoor gekozen om 3 cases te behandelen. In de voorbereidende fase is in overleg met de begeleidingscommissie¹ in eerste instantie de scope van het onderzoek afgebakend en zijn de criteria vastgesteld voor de selectie van 3 projecten. De commissie gaf als randvoorwaarde mee dat in elk geval één infrastructuurproject op het hoofdwegennet onderzocht diende te worden, één ruimtelijk project (bijv. woningbouw of kantoorgebouw) en één milieuvergunning (agrarisch of industrieel). Er is een groslijst van mogelijke te toetsen projecten opgesteld waaruit in overleg een keuze is gemaakt.

In de volgende fase vond de uitvoering van de praktijktoetsen plaats, resulterend in een deelrapportage per getoetst project. In de laatste fase worden de individuele bevindingen gesynthetiseerd naar aanbevelingen aan VROM over de implementatie van de onderzochte adviezen. Daarbij zal er specifiek aandacht worden besteed aan de vraag in hoeverre de bevindingen van elk van de onderzochte projecten in dezelfde richting wijzen, wat dat betekent voor de implementatie van de adviezen. Bovendien zal worden ingegaan op de vraag in hoeverre de conclusies te generaliseren zijn.

1.4 Leeswijzer: status van dit deelrapport in het project

In dit deelrapport worden de bevindingen behandeld van de casus ‘Milieuvergunning Theo Pouw Beheer b.v.’, hierna te noemen: ‘Pouw’.

Dit rapport is samen met de bevindingen van de andere 2 cases gebruikt om in een ‘syntheserapport’ de conclusies per case op te schalen en aanbevelingen te doen over verdere implementatie.

¹ Samenstelling: VROM (J. Wijmenga, M. van Giezen, A. Havinga), V&W (Sander Rutten), RWS (Robert van Winden), VNG (Rogier van Luxemburg, Renee van Bommel (A'dam)), IPO (Eric van Aarle, Prov NBr, Beate Arends, provincie ZD Holland); 1^e BC vergadering 9/04/2009

DHV B.V.

In hoofdstuk 2 worden te onderzoeken adviezen en de criteria waarop de impact van die adviezen wordt getoetst nader beschreven en afgebakend. Ook wordt daar de keuze voor de 'case' beargumenteerd.

In hoofdstuk 3 wordt de feitelijke situatie van het project nader beschreven, en wordt dit project gekarakteriseerd in het licht van de adviezen van de Commissie Verheijen.

In hoofdstuk 4 wordt de doorlooptijd van het project nader geanalyseerd en vergeleken met de optimale doorlooptijd. Er wordt beschreven wat de knelpunten in inhoud of proces waren en in welke mate de te onderzoeken adviezen daarop effect gehad zouden hebben.

Hoofdstuk 5 geeft de algemene conclusies en bevindingen naar aanleiding van deze case, en geeft enkele aandachtspunten die van belang zijn bij het opschalen van de conclusies.

.

2 AFBAKENING ONDERZOEK

2.1 Toetscriteria: doorlooptijd, bestuurslast en effect op gezondheid

De adviezen van de commissie Verheijen grijpen op een aantal punten in op het proces van luchtkwaliteitonderzoeken. Wanneer de adviezen in de praktijk worden toegepast hebben deze mogelijk consequenties voor de volgende aspecten:

1. de doorlooptijd van besluitvormingprocedures van ruimtelijke projecten,
2. de bestuurs- en onderzoeklast en
3. de luchtkwaliteit en normoverschrijding.

Deze aspecten vormen dan ook de toetsingscriteria met betrekking tot de adviezen van Verheijen. De toetsingscriteria worden hieronder op hoofdlijnen toegelicht. Een beschrijving van de te onderzoeken adviezen staat in paragraaf 3.4.

Ad 1.

Bij het toepassen van de adviezen van de commissie Verheijen is een belangrijke vraag die beantwoord dient te worden: "Treedt er bij toepassing van de adviezen daadwerkelijk een versnelling van het besluitvormingsproces op?". Er wordt gekeken of er vertraging opgetreden is en zo ja, of implementatie van de te onderzoeken adviezen dit zou hebben beperkt. Het kunnen immers ook aspecten geweest zijn waarop de te onderzoeken adviezen geen invloed hebben.

Ad 2.

In de adviezen om anders om te gaan met onzekerheden bij het bepalen van de luchtkwaliteit, zijn zowel vereenvoudingen opgenomen (bijv. eenvoudiger rekenen) als elementen die een toevoeging zijn ten opzichte van de bestaande methodiek waarmee individuele projecten worden getoetst. Een belangrijke vraag hierbij is of de aanpassingen daadwerkelijk leiden tot een afname (of in elk geval niet tot een toename) van de bestuurslast voor de betrokken overheid (bijvoorbeeld in de zin van kosten voor luchtkwaliteitonderzoeken, capaciteitsbeslag voor het begeleiden van planprocedures, overleg over de achter de hand te houden maatregelen incl. reservering budget).

In de analyse is in eerste instantie vooral naar doorlooptijd gekeken. In het algemeen zal bestuurslast immers gecorreleerd zijn met de doorlooptijd. Bekeken zal worden in welke mate, en in hoeverre er nog tegengestelde effecten zijn. Afgesproken is dat de bestuurslast kwalitatief in beeld gebracht wordt in dit onderzoek.

Ad 3.

Een belangrijk aandachtspunt bij het doorvoeren van vereenvoudigingen en versnellingen in het besluitvormingsproces is de luchtkwaliteit zelf. De hoofdvraag hierbij is of de versnelling en vereenvoudiging niet ten koste gaat van de luchtkwaliteit. Daarbij is het onder andere relevant dat de methodiek die in de adviezen van Verheijen besloten zit voor het afdekken van onzekerheid even effectief is bij meevallers als bij tegenvallers. De systematiek moet dus voor de gezondheid minstens zoveel gericht zijn op het nemen van maatregelen om tegenvallers af te dekken, als dat het de mogelijkheid biedt om bij meevallers eventueel maatregelen achterwege te laten

2.2 Te onderzoeken adviezen

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk aangegeven zijn alleen de adviezen van de commissie Verheijen getoetst daar waar het gaat om het bepalen van de luchtkwaliteit bij het toetsen van ruimtelijke plannen. Dit heeft geleid tot de volgende afbakening van de te onderzoeken adviezen:

- a. Eenvoudiger rekenen;
- b. Houdbaarheid uitgangspunten;
- c. Bandbreedte en het hanteren van een maatregelpakket voor het afdekken van onzekerheden;
- d. Introductie van een effecttoets.

Bij de analyse van (de doorlooptijd) van het project is gekeken waar de bovenstaande adviezen invloed zouden kunnen hebben gehad op het besluitvormingsproces en de te verrichten onderzoeken. In de analyse kunnen aspecten worden geconstateerd die van (grote) invloed zijn geweest op de doorlooptijd/het besluitvormingsproces maar waar de bovenstaande adviezen geen invloed op hebben. In die situatie worden geen nieuwe adviezen geformuleerd die een mogelijke oplossing zijn voor de gesignaleerde knelpunten maar wordt volstaan met de constatering ervan.

2.2.1 Eenvoudiger rekenen

De commissie Verheijen heeft geadviseerd bij luchtkwaliteitonderzoeken te differentiëren in het detailniveau van de bepaling: globaal waar het kan, gedetailleerd waar het moet. Ten aanzien van het eenvoudiger rekenen zijn enkele concrete handreikingen gedaan. Op basis van de handreikingen zijn de volgende vragen opgesteld die per project beantwoord kunnen worden:

- Zou de introductie van een 'filterstap'² gezien de berekende waarde en de planbijdrage voor dit project gedetailleerder onderzoek overbodig gemaakt hebben? Zo ja, bij welke invulling?
- Zou het hanteren van andere vuistregels de onderzoekslast in de verkenningsfase en/of uitvoeringsfase significant hebben verkleind?
- Was er sprake van een veelheid van varianten met voldoende onderscheidend vermogen op het gebied van luchtkwaliteit? Zou dat anders zijn als er eenvoudiger gerekend werd?
- Waren er – indien relevant – verschillen in het gehanteerde detailniveau bij de bepaling van de luchtkwaliteit tussen verkenningsfase en uitwerkingsfase? Waaruit bestonden die verschillen: bijvoorbeeld mate van detail waarin gerekend, mate van detail in bepaling van uitgangspunten of het detailniveau van de locaties waarvoor de luchtkwaliteit in beeld is gebracht?
- Zou de kwaliteit gewaarborgd blijven bij eenvoudiger rekenen? Zou eenvoudiger rekenen mogelijk ten koste gaan van luchtkwaliteit en gezondheid, bijvoorbeeld doordat de onzekerheid over de uiteindelijke concentratieniveaus toeneemt?

Bij beantwoording van bovenstaande vragen wordt inzichtelijk of eenvoudiger rekenen daadwerkelijk bijdraagt aan een versnelling van het besluitvormingsproces. In dit onderzoek is het niet de bedoeling geweest nieuwe vuistregels vast te stellen of af te leiden. Er is gebruik gemaakt van door andere partijen reeds ontwikkelde vuistregels.

² Met een filterstap wordt bedoeld dat wanneer de (achtergrond-)concentratie lager is dan vooraf bepaalde waarde, geen nader onderzoek uitgevoerd hoeft te worden omdat dan redelijkerwijs aangenomen kan worden dat een overschrijding van de grenswaarde niet zal optreden.

2.2.2 Houdbaarheid gegevens

De eis om besluitvorming te baseren op de meeste recente uitgangspunten, zoals achtergrondconcentraties en emissiefactoren, in luchtkwaliteitonderzoeken, kan leiden tot nieuwe onderzoeken en daarmee langere doorlooptijden. Het vastzetten van de uitgangspunten voor een langere periode waardoor luchtkwaliteitonderzoek minder vaak opnieuw uitgevoerd moeten worden kan helpen in het terugdringen van de doorlooptijd. Om het advies van de commissie Verheijen ten aanzien van de houdbaarheid van gegevens te toetsen in relatie tot het project is de volgende relevant: "Zou langer vastzetten van de uitgangspunten (waarbij onderscheid te maken is in luchtkwaliteitsparameters zoals GCN en emissiefactoren en invoerparameters zoals de verkeersintensiteiten) verschil gemaakt hebben in de doorlooptijd van het project?"

Voor het begrip houdbaarheid zullen we in de analyse van de Praktijkttoetsen in de invulling veronderstellen dat deze op een periode van 2 jaar wordt gesteld, conform hetgeen is opgenomen de Wet Versnelling Besluitvorming Wegprojecten van najaar 2008.

2.2.3 Bandbreedte en maatregelpakket om onzekerheden af te dekken

De commissie Verheijen adviseert om rekening te houden met de onzekerheden in de bepaling van de luchtkwaliteit bij het toetsen van plannen door te werken met een pakket aanvullende maatregelen die na een effecttoets ingezet kunnen worden om ook bij tegenvallers aan de norm te kunnen voldoen. Bij gunstiger ontwikkelingen kunnen bepaalde maatregelen worden heroverwogen.

In het advies van de commissie Verheijen is aangegeven dat dit bij voorkeur zou moeten gaan om het afdekken van onzekerheid in de planbijdrage, omdat de initiatiefnemer van een project niet verantwoordelijk gesteld kan worden voor onzekerheden in bijv de achtergrondconcentraties. De systematiek zoals die wordt neergezet in Verheijen gaat ervan uit dat de omvang van de af te dekken onzekerheid afhankelijk is van

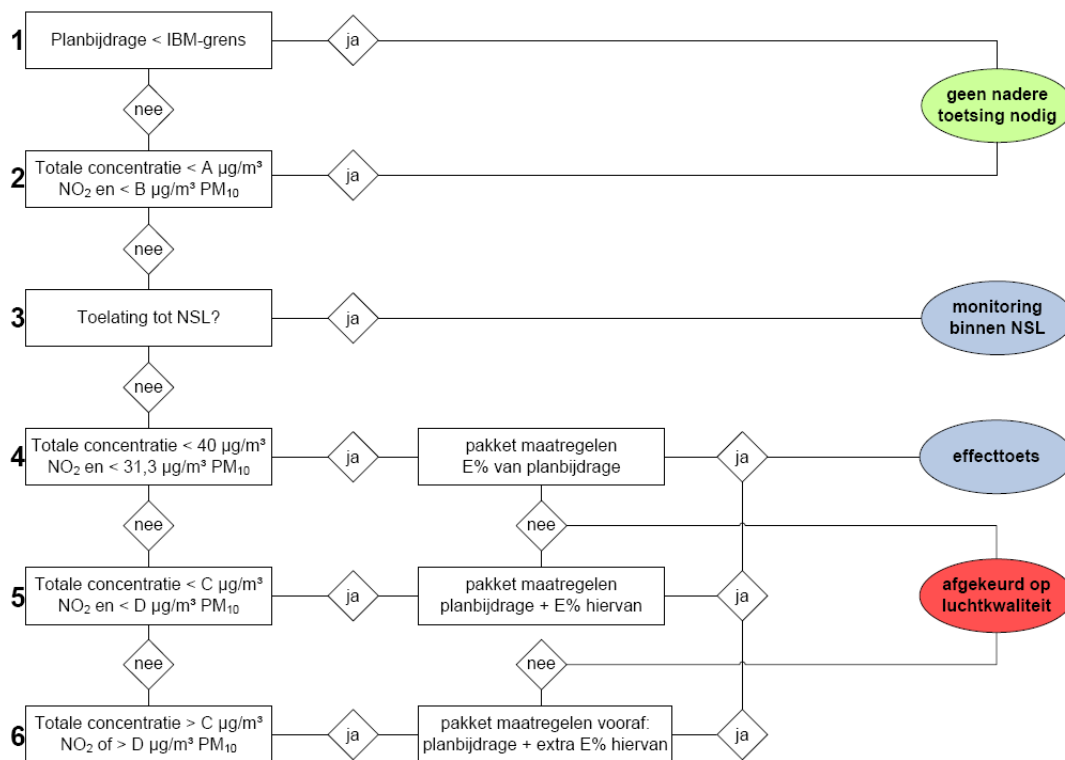
- a) de planbijdrage
- b) de situatie met betrekking tot de luchtkwaliteit: is er sprake van een (dreigende) overschrijding van de norm

Zie ook onderstaand figuur: wanneer de verwachte totale concentratie onder de norm blijft, stelt Verheijen voor een percentage X van de planbijdrage af te dekken met achter de hand te houden maatregelen. Als de verwachte totale concentratie boven de norm is, stelt Verheijen voor dat je maatregelen achter de hand moet houden voor de gehele omvang van de planbijdrage + een percentage van X %. (zie ook de uit het Verheijen rapport opgenomen figuur op de volgende pagina.

In overleg met VROM is hierbij gekozen voor onderzoeken van de impact wanneer er voor 25% of 50% van de planbijdrage aanvullende maatregelen achter de hand gehouden zouden moeten worden, en wat daarbij het effect op doorlooptijd, bestuurslast én de luchtkwaliteit zou zijn geweest.

Omdat andere documenten lijken te spreken over een percentage van de gehele concentratie zal ook in beeld worden gebracht of het mogelijk zou zijn geweest om voor het betreffende project maatregelen achter de hand te houden voor een bandbreedte van 5% van de totale concentratie³

³ Het voorbeeldpercentage is gekozen omdat dit al genoemd is in de toelichtende brief van de minister bij het Commissierapport van Verheijen en het ook in enkele RWS documenten is vermeld.



Figuur 2: Omgaan met bandbreedtes in de praktijk

De volgende vragen zullen worden beschouwd:

- Voor welke omvang zou het bij hantering van de nieuwe systematiek nodig geweest zijn om maatregelen achter de hand te houden, gezien de bepaalde waarde van de totale concentratie en de planbijdrage?
- Zijn er maatregelen getroffen? Zo ja, zouden deze ook in de nieuwe systematiek reeds vooraf getroffen dienen te zijn?
- Zouden er maatregelen zijn om een het gevraagde deel (zie verderop in de tekst) van de onzekerheid van de planbijdrage af te dekken?
- Zouden deze maatregelen na bepaling van de noodzaak ervan in een effecttoets snel te implementeren zijn? Hier is mogelijke onderscheid te maken in maatregelen met of zonder een ruimtelijk karakter.
- Is het reëel om te verwachten dat deze mogelijke maatregelen ten tijde van het besluit al bestuurlijk, financieel en juridisch zouden zijn vastgelegd?

De commissie Verheijen stelt dat de onzekerheid in de bepaling van de luchtkwaliteit in de orde van 20% kan bedragen van de totale concentratie, en tot mogelijk wel 45% van de planbijdrage. Deze marge is zodanig groot dat het meestal niet reëel is extra maatregelen voor te bereiden die de onzekerheid volledig kunnen afdekken. De commissie adviseert om voor plantoetsingen alleen rekening te houden met de onzekerheid in de planbijdrage. Voor het afdekken van de onzekerheid in de totale luchtkwaliteit dient, volgens de commissie Verheijen, aangesloten te worden bij de aanpak op programmaniveau (NSL). Over de omvang van de af te dekken onzekerheid zegt commissie Verheijen het volgende: "De commissie constateert dat het een bestuurlijke keuze is welk gedeelte van de totale onzekerheid zou moeten worden

afgedekt door middel van maatregelen.” Ten tijde van het onderzoek was (nog) geen bestuurlijke keuze gemaakt. In overleg met VROM is gekozen om in de drie cases uit te gaan van een af te dekken onzekerheid van 25% of 50% van de planbijdrage. Dit houdt in dat voor 25% of 50% (of 125% of 150% indien er sprake is van normoverschrijding) van de planbijdrage maatregelen achter de hand gehouden moet worden. Daarnaast is afgesproken om in de uitwerking ook na te gaan hoe de systematiek zou werken wanneer niet wordt uitgegaan van het afdekken van de onzekerheid op basis van de planbijdrage maar op basis van de totale concentratie. In de laatste situatie is een af te dekken onzekerheid van 5% aangehouden⁴.

2.2.4 Effecttoets

Zoals hierboven gesteld adviseren de commissies Elverding/Verheijen de introductie van een effecttoets om te bepalen of het noodzakelijk is om de (aanvullende) maatregelen te implementeren. De effecttoets is daarmee de afronding van het besluitvormingsproces. Enerzijds staat de noodzaak voor de toets in relatie tot de mogelijkheid om eenvoudiger of minder gedetailleerd te rekenen in de verkenningfase (Elverding). Daar in de besluitvormingsfase in de huidige uitwerking van Sneller en Beter wel gedetailleerd gerekend wordt, is de oplevertoets op het punt van onzekerheden in berekeningsmethodiek (vuistregels) minder noodzakelijk geworden. Anderzijds gaat het ook om gezondheid en het afdekken van de onzekerheid dat uiteindelijk (na realisatie) aan de norm wordt voldaan (Verheijen). De effecttoets moet daarmee ook leiden tot meer vertrouwen bij burgers in de zorgvuldigheid van de besluitvorming, waardoor minder snel naar juridische middelen wordt gegrepen.

Er wordt van uitgegaan dat de opleveringstoets wordt uitgevoerd door middel van (her)berekeningen. Meten dient voor het herijken van modellen. De timing van de effecttoets (voor openstelling of in ieder geval binnen één jaar na openstelling) is nog niet vastgesteld en nog onder discussie. De beleidslijn lijkt nu dat dit per project zal kunnen verschillen, afhankelijk van de mogelijke maatregelen en of deze alsnog te implementeren zijn.⁵ Voor projecten binnen het NSL wordt ervan uitgegaan dat dit binnen de NSL monitoring zal worden opgenomen. Aangezien in dit onderzoek echter vooral de situatie voor, buiten of na het NSL beschouwd wordt, wordt vooral gekeken naar het effect van een effecttoets op individueel projectniveau. Een effecttoets gebaseerd op de monitoring conform het NSL is geen vast gegeven, maar wel een van de onderzochte opties.

De volgende vragen zullen worden beschouwd:

- Wat is globaal de verwachte bestuurslast ten gevolge van het introduceren van de effecttoets?
- Op welk tijdstip zou een effecttoets in het geval van dit concrete project zinvol zijn? Hierbij kan gedacht worden aan twee uitwerkingsvormen 1) na realisatie, 2) voorafgaand aan realisatie.

2.3 Verantwoording keuze Milieuvergunning Pouw

In de aanpak is ervoor gekozen om drie soorten projecten te onderzoeken: een infrastructuurproject op het hoofdwegennet, een RO project en een milieuvergunning (agrarisch of industrieel). Dit rapport beschouwt het vergunningenproject. Daarbij was er een aantal criteria waaraan het project moest voldoen (zie kader volgende pagina).

⁴ Het voorbeeldpercentage is gekozen omdat dit al genoemd is in de toelichtende brief van de minister bij het Commissierapport van Verheijen en het ook in enkele RWS documenten is vermeld.

⁵ Input uit Oplevertoets Sneller en Beter beslispunten lucht en geluid, 4 april 2009 en uit concept Wetgevingsnota Opleveringstoets, mei 2009

Selectiecriteria met betrekking tot milieuvergunningproject:

- *De besluitvorming over het project is (nagenoeg) afgesloten. Indien de besluitvorming niet definitief is, mag luchtkwaliteit geen punt van discussie zijn.*
- *Het bevoegd gezag wil meewerken aan het gebruik van haar project als case.*
- *De bevoegdheden rond het project zijn helder en overzichtelijk.*
- *De doorlooptijd van het project bedraagt meerdere jaren.*
- *Het project kan als voorbeeld dienen en de verwachting is dat de resultaten gegeneraliseerd kunnen worden.*
- *De besluitvorming is gebaseerd op het wettelijke regime van het BLK 2005 of later. Het betreft bij voorkeur géén projecten waarvan de besluitvorming is, of zal worden, gebaseerd op het NSL.*

Uit een beperkte lijst van milieuvergunningen bleven, na toepassing van de criteria, nog enkele projecten over. In overleg met de opdrachtgever is gekozen voor een milieuvergunning van de Theo Pouw Groep (hierna te noemen Milieuvergunning Pouw) in Utrecht omdat daar het beleid rondom luchtkwaliteit een vertragende factor heeft gevormd bij het verlenen van een nieuwe milieuvergunning.

3 DE PRAKTIJKCASE: MILIEUVERGUNNING THEO POW BEHEER B.V.

3.1 Omschrijving van het project

Theo Pouw Beheer B.V. (Hierna: Pouw) is op- en overslagbedrijf voor bouwstoffen en bouwpuin en gevestigd aan de Isotopenweg te Utrecht en richt zich op:

1. Op- en overslag van bouwstoffen;
2. Op- en overslag en de verwerking van puinfractie uit bouw- en sloopafval in een vaste puinbreekinstallatie;
3. Containerterminal Utrecht (CTU)
4. Diverse andere werkzaamheden die te maken hebben met de op- en overslag en de verwerking van bouwstoffen en –puin.

Voor deze werkzaamheden beschikte Pouw sinds 1997 over een revisievergunning op grond van de Wet milieubeheer.



Figuur 3: Ligging terrein Theo Pouw Groep, Isotopenweg 29 Utrecht

Een revisievergunning op grond van de Wet milieubeheer is een verzamelvergunning waarin alle deelvergunningen zijn gebundeld.

Een revisievergunning kan worden aangevraagd bij het bevoegd gezag wanneer het vergunningenbestand van een bedrijf onoverzichtelijk is geworden doordat meerdere veranderingen en uitbreidingen zijn doorgevoerd. Het bestuursorgaan kan ook van een bedrijf verlangen dat een revisievergunning wordt aangevraagd.

Een revisievergunning wordt verleend voor het gehele bedrijf, waardoor er weer een overzichtelijke situatie ontstaat. Bij het aanvragen van een revisievergunning wordt rekening gehouden met de al vergunde rechten onder de oude Wet milieubeheervergunningen. Indien in de tussentijd wet- en regelgeving zijn aangescherpt, heeft dat wel invloed op de nieuwe vergunning. Dit kan er toe leiden dat voorschriften aangescherpt worden.

Vanaf 1998/1999 is door Pouw nagedacht over uitbreiding van de activiteiten als beschreven in de vigerende revisievergunning, onder meer omtrent een grootschalige uitbreiding en nieuwbouw van de was- en grondreinigingsinstallatie. De uitbreiding van de activiteiten is weergegeven in onderstaande tabel:

Bestaande revisievergunning	Aangevraagde revisievergunning
Op- en overslag primaire bouwstoffen 1.000.000 m ³	Op- en overslag primaire bouwstoffen 3.000.000 m ³
Op- en overslag en breken van puin: 1.000.000 m ³	Op- en overslag en breken van puin: 1.000.000 m ³
Reiniging in was- en grondreinigingsinstallatie: 360.000 ton	Reiniging in was- en grondreinigingsinstallatie: 750.000 ton
Acceptatiegrenzen van PAK's vastgelegd	Acceptatiegrenzen van PAK's losgelaten
-	Inzet mobiele puinbreker en mobiele zeefinstallatie
Productie beton: 100.000 m ³	Productie beton: 250.000 m ³
Overslag WMS-goederen ⁶ op de containerterminal niet toegestaan	Overslag WMS-goederen op de containerterminal wel toegestaan
Overslag van 75.000 TEU ⁷ containers	Overslag van 120.000 TEU containers
Verkeersbewegingen: a. vrachtwagens 640 b. schepen 7	a. 1000 b. 15

Tabel 1: Overzicht vergunningaanvraag

De uitbreiding van de activiteiten⁸ vormde voor Pouw de aanleiding tot de aanvraag van een revisievergunning. In juni 2001 leidde dit tot de definitieve aanvraag, die in november 2002 gehonoreerd werd met een vergunning verleend door Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht.

⁶ WMS: Warehouse Management Systeem. Een WMS is een logistiek uitvoeringssysteem en beheert onder andere de locatie-indeling in een stellingmagazijn, handelt de orderstroom in de juiste planningvolgorde af en beheert de goederenstromen.

⁷ TEU, ofwel Twenty feet Equivalent Unit: standaardeenheid voor containers: betreft het equivalent van een container van 20 bij 8 bij 8 voet.

⁸ Opvallend is dat het breken van puin, de activiteit die de hoogste stofemissie geeft, qua hoeveelheid niet omhoog gaat.

3.2 Procesverloop milieuvergunning

Ten behoeve van de aanvraag voor de revisieaanvraag in het kader van de Wet milieubeheer is bij de eerste aanvraag in de zomer van 2001 een uitgebreide onderbouwing geleverd. De onderbouwing voor luchtkwaliteit was van kwalitatieve aard en omvatte de aspecten 'Hinder door grof stof' en 'Geurhinder'. Het aspect luchtkwaliteit (concentraties PM₁₀ en NO₂) was niet in de onderbouwing opgenomen.. In het stofonderzoek, welke in opdracht van Pouw door Promonitoring⁹ is uitgevoerd, is wél een kwantitatieve onderbouwing uitgevoerd. Deze onderbouwing bestond uit een prognose van de concentraties fijnstof, gebaseerd op een gemiddelde emissie door de activiteiten van Pouw. De gemiddelde emissie betreft een totaal van 48,7 kilogram stof per dag, waarvan het grootste deel voor rekening komt van verwaaiing (30 kg) en af- en aanrijdend verkeer op de Isotopenweg (7,6 kg). Dit had een jaargemiddelde fijn stof bijdrage van 2,6 µg/m³ in Zuilen tot gevolg terwijl de totale jaargemiddelde fijn stof concentratie 51 µg/m³ is in deze wijk. De toename van de concentraties in de woonwijk Zuilen door de inrichting van Pouw wordt gesteld op een jaargemiddelde van 0,7 µg/m³. In de rapportage wordt alleen melding gemaakt dat het "een marginale toename" betreft. Er wordt niet ingegaan op de overschrijding van de aankomende fijn stof grenswaarden. In de aanvraag wordt alleen ingegaan op de emissie van grofstof en niet op de fijn stof niveaus. In het voorliggende onderzoek is de discussie over grofstof niet relevant. Ook is in de aanvraag niet ingegaan op specifieke maatregelen om de bijdrage, of de toename ervan, aan de fijn stof concentraties en de overschrijding van de betreffende grenswaarden door de inrichting te compenseren.

Voor luchtkwaliteitsaspecten conform het in die tijd geldende BLK 2001 is dus geen kwantitatieve onderbouwing geleverd. Evenmin is hierom gevraagd in de verschillende verzoeken om extra informatie die namens de Provincie Utrecht zijn uitgestuurd. Het heersende gedachte beeld in die tijd was dat de rijksoverheid de verantwoordelijkheid had met betrekking tot de fijn stof problematiek en niet de lagere overheden.

Nadat de vergunning in **november 2001** door de Provincie Utrecht verleend is, gaf op **30 december 2002** de Raad van State de melding dat de Utrechtse bewonersgroep 'Zuilen Gezond' beroep had aangetekend tegen de verlening hiervan. In de revisievergunning werd een flinke toename van overslagactiviteiten vergund. Omdat al veel inwoners klaagden over stofoverlast van bedrijven op Lage Weide, vond de bewonersgroep Zuilen Gezond verdere uitbreidingen niet acceptabel. Daarnaast maakten buurtbewoners zich zorgen over gezondheidseffecten ten gevolge van activiteiten op het industrieterrein.

De zaak kwam voor in het **najaar 2003**. Na lang beraad oordeelde de Raad van State in het **voorjaar van 2004** dat de Provincie niet van de luchtkwaliteitseisen, zoals gesteld in Blk 2001, kan afwijken, ook niet indien (de uitbreiding van) de inrichting slechts "... in geringe mate bijdraagt aan de overschrijding van de grenswaarden." Tevens oordeelde de afdeling bestuursrechtspraak: "Verweerder heeft niet deugdelijk gemotiveerd hoe het bestreden besluit met dat uitgangspunt is te verenigen, bijvoorbeeld doordat het zou passen in een plan van aanpak waarmee de totale emissie van zwevende deeltjes vanwege het industrieterrein per 1 januari 2005 wordt teruggebracht tot de norm van artikel 13 van het Besluit luchtkwaliteit." (ABRvS, 21 april 2004, zaaknr. 200206822/1).

Binnen de provincie ontstond een spanningsveld tussen verschillende belangen: enerzijds mocht de werkgelegenheid niet worden belemmerd, anderzijds mocht de luchtkwaliteit er niet op achteruit gaan ten gevolge van economische groei. Uiteindelijk kreeg een pragmatische benadering de voorkeur boven een eventuele juridische weg. Deze pragmatische benadering hield in dat een gedoogbeschikking werd

⁹ Prognose van de stofemissie en stof-immissie voor woonwijk Zuilen bij beoogde uitbreiding van de bedrijfsactiviteiten Theo Pouw Beheer B.V. door Promonitoring, d.d 26 april 2001, kenmerk r02727i,

afgegeven terwijl ondertussen de effecten op de luchtkwaliteit in kaart werden gebracht. Deze effecten moesten conform het Blk 2005 worden gecompenseerd met in de vergunning vastgelegde maatregelen. Het afgeven van de gedoogbeschikking was mogelijk door de goede verstandhouding met de bezwaarhebbende partijen. Hoewel het beroep uiteindelijk heeft geleid tot vernietiging door de Raad van State, is in het vervolgtraject nog intensief overlegd en samengewerkt.

Deze pragmatische werkwijze werd ingegeven door het aankomende Besluit Luchtkwaliteit 2005. Het was immers begin 2005 al helder hoe het BLK 2005 er uit zou komen te zien, en dat het de mogelijkheid tot saldering zou bevatten. Uitbreidingen werden toch mogelijk indien negatieve gevolgen gecompenseerd konden worden. Gezien het feit dat ook bij andere bedrijven op Lage Weide (revisie)vergunningen in voorbereiding waren, wilde de Provincie weten hoe groot de fijnstof concentratie in de wijk Zuilen werkelijk was en wat de bijdrage was van het industrieterrein aan de fijnstof concentraties in Zuilen. De vergunningaanvragen waren namelijk niet toegesneden op de gewijzigde regelgeving. Ook leverden ze niet de noodzakelijke gegevens voor een goede afweging in het vergunningverleningsproces en motivering van de beschikking in relatie tot het Besluit luchtkwaliteit.

Onder meer ten behoeve van de uitbreiding van Pouw zijn daarom alle fijnstof emissies (voorzover mogelijk) in kaart gebracht. **Van september tot en met december 2004** zijn door TNO metingen in Zuilen uitgevoerd en is, door het bedrijf en vergunningverlener, gezocht naar salderende maatregelen. Deze maatregelen zijn voorgeschreven in de vergunning¹⁰. Zo zijn er aanvullende maatregelen om stofverspreiding te voorkomen voorgeschreven.

Uit het onderzoek¹¹ bleek dat de fijn-stofconcentratie in Zuilen de jaargemiddelde grenswaarde ($40 \mu\text{g}/\text{m}^3$) niet overschreed, maar wel de etmaalgemiddelde grenswaarde (35 dagen met een gemiddelde concentratie van meer dan $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$)¹². In de nieuwe vergunningverleningsprocedure werd hier geen speciale aandacht aan besteed omdat het aantal dagen met overschrijding van etmaalgemiddelde grenswaarde overal in Utrecht meer was dan toegestaan. Verder bleek dat de totale bijdrage van het gehele industrieterrein op de fijn-stofconcentratie in Zuilen niet meer dan 1,5% bedroeg ten opzichte van de jaargemiddelde PM_{10} grenswaarde. De bijdrage aan de concentratie fijn stof bedroeg maximaal $0,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ en was beperkter dan eerder was aangenomen. De bijdrage door Pouw is nog minder omdat het industrieterrein meer is dan Pouw alleen.

De bewonersgroep was blij dat de bijdrage lager was dan eerder aangenomen, maar vond dat een toename van de emissie bij bedrijven ongewenst bleven. Hun stelling luidde: "Vele kleine beetjes maken toch weer een flink totaal voor de omgeving". Daarnaast waren zij van mening dat afgezet tegen de hoge achtergrondconcentraties, de bronnen van het industrieterrein zeker niet verwaarloosbaar zijn. Uitbreiding van de bedrijven is alleen mogelijk als aanvullende maatregelen getroffen zouden worden, aldus de bewonersgroep. De totale hoeveelheid (fijn) stof ten gevolge van activiteiten op het industrieterrein, zou niet verder mogen toenemen dan die reeds was toegestaan op het moment van het van kracht worden van het Besluit luchtkwaliteit 2001. In de definitieve beschikking is daarom een aantal maatregelen opgenomen die de planbijdrage van Pouw compenseerde. Zie hiervoor paragraaf 3.4.

¹⁰ Voorschriften behorende bij de vergunning ingevolge de Wet milieubeheer van Theo Pouw Beheer B.V. te Utrecht, d.d. 5 december 2006, nr. 2006WEM004958i

¹¹ TNO-rapport, d.d. februari 2005 met projectnummer 35229

¹² De etmaalgemiddelde grenswaarde wordt overschreden wanneer de jaargemiddelde PM_{10} concentratie $31,3 \mu\text{g}/\text{m}^3$ of meer bedraagt.

Na een gedoogbeschikking, gebaseerd op het nieuwe luchtonderzoek door TNO in 2005, is uiteindelijk eind 2006, op basis van Blk 2005 een definitieve vergunning verleend. Op deze vergunningverlening is geen beroep meer gekomen.

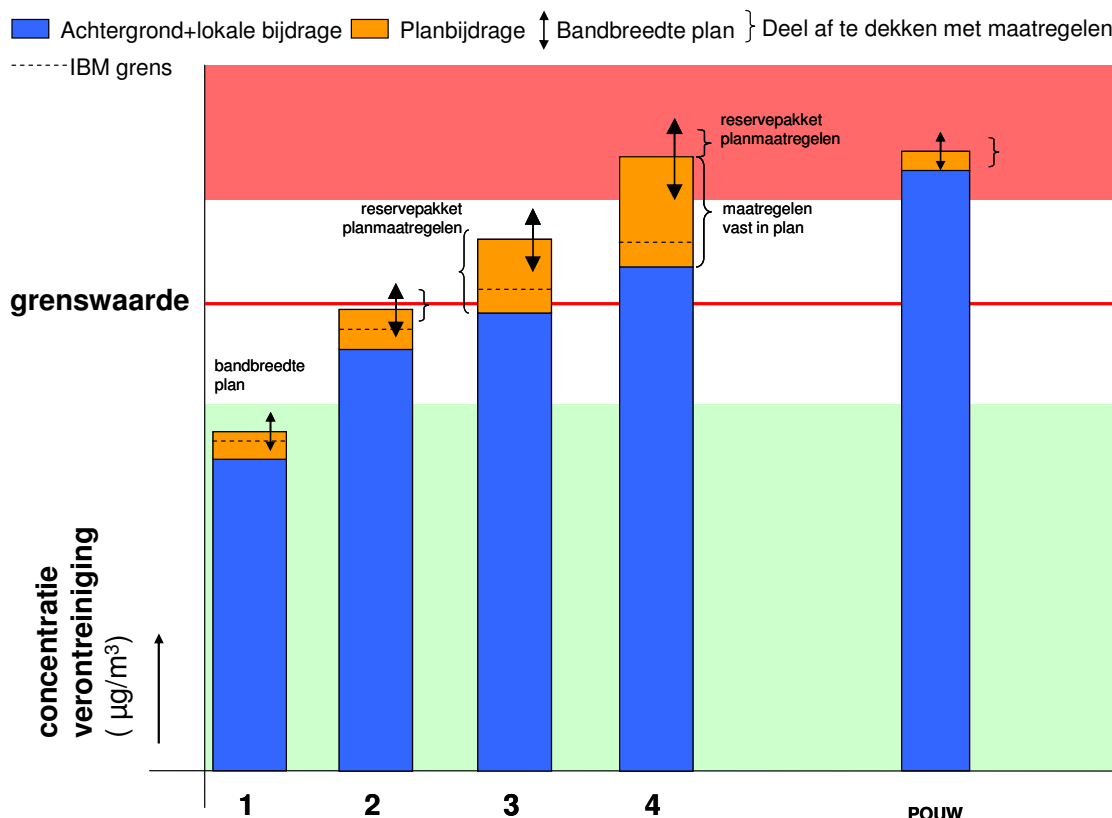
Hieronder is in tabelvorm de werkelijke procedure weergegeven.

Datum	Beschrijving processtap
1997	Start aanvraag revisievergunning
Juni 1999	Startnotitie MER
Augustus 1999	GS bepaalt dat er geen MER hoeft te worden opgesteld
Oktober/november 2000	Start overleg POUW/provincie Vergunningen & Handhaving over aanvraag vergunning.
25 juni 2001	Aanvraag milieuvergunning door POUW met als bijlage hoofdstuk 9 het rapport van Cane (Doekmeijer) over lucht. Bevat beperkte beschouwing. In dit rapport staat dat er al vanaf 1999 sprake is van klachten wegens stankoverlast in de wijk Zuilen aan de overkant van het Amsterdam Rijnkanaal. Met namen de verwaaiing van grof stof wordt gezien als een potentieel probleem. Om dit te inventariseren zijn er in 2000 door TNO twee luchtonderzoeken uitgevoerd Vervolgens zijn er in begin 2001 emissiewaarden gemeten voor de te verwachten stofverwaaiing In het rapport van CANE wordt niet expliciet ingegaan op fijn stof. Het besluitluchtkwaliteit was op dat moment nog niet formeel van kracht (inwerkingtreding blk 2001 is op 19 juli 2001). De tekst van het besluit was inmiddels wel gepubliceerd.
3 juli 2001	Ontvangstbevestiging aanvraag
30 juli 2001, 9 en 13 aug 2001, 4 en 6 sept 2001	Verzoek om aanvullende informatie, geen vragen mbt lucht
28 juni 2002	Aanvullend verzoek voor gebruik achterterrein: uitbreiding vergunning aanvraag
23 juli 2002	Ontwerp besluit milieuvergunning
29 augustus 2002	Overzicht zienswijzen
29 oktober 2002	Aanvullend bezwaarschrift obv BLK 2001
5 november 2002	Vergunning definitief
30 december 2002	Melding Beroepszaak ingediend door "Zuilen gezond" ondermeer obv overschrijdingen fijnstof norm
24 maart 2003	Verweerschrift
7 april 2003	Melding dat STAB de boel gaat onderzoeken
25 juli 2003	Verslag STAB: de vrees voor fijnstof-emissie door de puinbreekinstallatie is niet te onderbouwen. In afwachting van Europese bestrijdingsplan aanhaken op de NER
12 augustus 2003	Uitnodiging zitting Raad van State
6 oktober 2003	Zitting Raad van State
21 april 2004	UITSPRAAK Raad van State; vernietiging besluit provincie
sept - dec 2004	Fijn stof concentratiemetingen door TNO ter onderbouwing gedoogbeschikking en latere milieuvergunning.
6 april 2005	Gedoogbeschikking; geen bezwaren hierop
16 februari 2006	Ontwerp besluit milieuvergunning obv TNO rapport
18 juni 2006	Verlenging gedoogbeschikking tot 15 oktober 2006
26 november 2006	Definitief luchtonderzoek
5 december 2006	Definitief besluit obv van TNO rapport, gebaseerd op het Blk 2005

Tabel 2: overzicht chronologie Milieuvergunning Pouw

3.3 Karakterisering van het project

Figuur 3-2 uit het rapport “De luchtkwaliteit centraal” van de commissie Verheijen geeft een viertal situaties weer waarbij de onzekerheid op verschillende wijzen wordt afgedekt. Zie toelichting uit Verheijen in bijlage 1. De figuur is hieronder aangevuld aan de rechterzijde met de situatie voor Pouw.



Figuur 3-1: Afdekking onzekerheid conform Verheijen, incl. karakterisering situatie Pouw.

Het voorbeeld project Pouw is een project waarbij tijdens de aanvraag in 2001 de luchtkwaliteit (de jaargemiddelde fijnstof concentraties) ruim boven de norm van 40 µg/m³ is vastgesteld. De achtergrondconcentratie lag volgens TNO rond de 46 µg/m³, en de bijdrage van het gehele industriegebied tussen de 1 en 2 µg/m³ te Zuilen. Volgens het eerder genoemde Promonitoring rapport lagen deze waarden in de wijk Zuilen respectievelijk op 50,3 µg/m³ en 2,6 µg/m³. De bijdrage door Pouw aan de jaargemiddelde concentratie werd vastgesteld op 0,7 µg/m³.

De overschrijdingen traden ook al op in de autonome situatie, wel zorgde de planontwikkeling voor een (lichte) toename van de overschrijding. Daarmee is het project een geval van situatie 4 (grenswaarden worden fors overschreden, in dit geval in het ‘rode’ gebied¹³).

Het is daarmee een vorm van situatie 4.

¹³ De grenzen van het groene en rode gebied corresponderen met de waarden A/C en B/D uit de figuur in par. 2.3.3. Verheijen noemt als voorbeelden voor de invulling dat het groene gebied ligt bij waarden onder 37 ug/m³ voor NO₂ en 29 ug/m³ voor PM₁₀. Het voorbeeld voor de ondergrens van het rode gebied is 43 ug/m³ voor NO₂ en 34 ug/m³ voor PM₁₀.

Situatie vier uit figuur 3-1 is het meest kritisch. Het heeft betrekking op plannen waarbij de luchtkwaliteit in het rode gebied wordt bepaald. In deze situatie wordt het waarschijnlijk geacht dat de luchtkwaliteit in werkelijkheid boven de norm uitkomt. De commissie adviseert om in dit geval - conform de huidige praktijk - maatregelen vast in het plan te integreren, met een effect ter grootte van de planbijdrage. Daarnaast zou in het plan een pakket aanvullende maatregelen moeten worden opgenomen dat een deel van de bandbreedte in de planbijdrage af kan dekken.

3.4 Maatregelen opgenomen in de vergunningverlening

Om te voldoen aan het Blk 2005 is de bijdrage van geheel Lage Weide ($0,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$, vastgesteld in de woonwijk Zuilen op enkele honderden meters van Pouw) gesaldeerd met behulp van een aantal maatregelen. Een voorbeeld van deze maatregelen is de verplichting tot het extra nathouden van stufgevoelige stoffen. Ook is aansluiting op walstroom voor aanliggende schepen verplicht gesteld en dient het wagenpark uitgerust te worden met roetfilters.

Om de toename aan fijn stofemissie door een hogere verwerking van puin en afval te compenseren is voorgeschreven dat alle eigen vrachtauto's die op 1 januari 2007 minder dan 300.000 kilometer hebben gelopen, moeten zijn voorzien van roetfilters. Bij vervanging van voertuigen zullen nieuwe vrachtwagens met schone Euro-4 of Euro-5 dieselmotoren worden aangeschaft.

Uit de berekeningen met het CAR II 5.0 model in het TNO rapport uit 2005 blijkt dat – wanneer ervan wordt uitgegaan dat een roetfilter een reductie van 75% geeft voor PM_{10} uitstoot en dat er van de 1300 zware voertuigen die op de Isotopenweg rijden, er 650 voertuigen zijn voorzien van een roetfilter – in de omgeving van de inrichting in 2006 de jaargemiddelde waarde PM_{10} $23 \mu\text{g}/\text{m}^3$ bedraagt en dat de etmaalgemiddelde waarde van $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ op 20 dagen zal worden overschreden. Door de roetfilters op de vrachtwagens wordt er derhalve een winst geboekt van ca. $1 \mu\text{g}/\text{m}^3$ op het jaargemiddelde en 2 dagen overschrijding van de etmaalgemiddelde waarde.¹⁴ Deze berekeningen zijn uitgevoerd in de omgeving van de inrichting (bij de Isotopenweg) en beschouwt de achtergrondconcentratie ter plekke met en zonder aanvullende maatregelen¹⁵.

Met deze winst wordt de planbijdrage gecompenseerd, ware het niet dat de bijdrage is berekend op een afstand van enkele honderden meters van de installatie en de winst door het schonere wagenpark voornamelijk geldt ter plekke van de installatie en de aanvoerroute daar naartoe. Te stellen is dat de planbijdrage ter plekke van de installatie en de aanvoerroute enkele factoren hoger ligt dan de vermelde $0,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$. In het TNO rapport uit 2005 en in de vergunningverlening is hieraan voorbij gegaan.

Ook de mobiele werktuigen moeten uitgerust worden met roetfilters, zodra daarvoor mogelijkheden aanwezig zijn. De maatregelen zijn hard opgenomen in het document 'Voorschriften behorende bij de vergunning ingevolge de Wet milieubeheer van Theo Pouw Beheer B.V. te Utrecht, d.d. 5 december 2006, nr. 2006WEM004958i'. Een overzicht van de relevante maatregelen is weergegeven in de bijlage 1. Een nadere kwantificering van de effecten van de maatregelen is niet opgenomen in de gedoogbeschikking.

¹⁴ Beschikking van GS omtrent de Milieuvergunning Theo Pouw Beheer B.V. Provincie Utrecht, d.d. 5 december 2006, kenmerk 2006WEM004958i

¹⁵ Deze berekeningen zijn voor de onderbouwing van de vergunningaanvraag buiten beschouwing gelaten omdat hierin alleen de achtergrondconcentratie is beschouwd, en niet de planbijdrage. Voor onderhavige rapportage zijn deze berekeningen daarom ook niet relevant, behalve om de effecten van de maatregelen te achterhalen.

4 ANALYSE EFFECTEN ADVIEZEN VERHEIJEN OP MILIEUVERGUNNING POWW

4.1 Mijlpalen in het project: geplande en werkelijk doorlooptijd

In principe volgt uit de wet dat het bevoegd gezag binnen 6 maanden na ontvangst van de aanvraag een besluit op de aanvraag moet nemen (artikel 3:18 Awb). Op de weg tussen ontvangst van de aanvraag en verlening van de vergunning zijn nog allerlei tussenstops mogelijk, waardoor de termijn van 6 maanden overschreden kan worden. Hieronder is in het kort de procedure beschreven, waaruit ook de mogelijke vertragingen blijken.

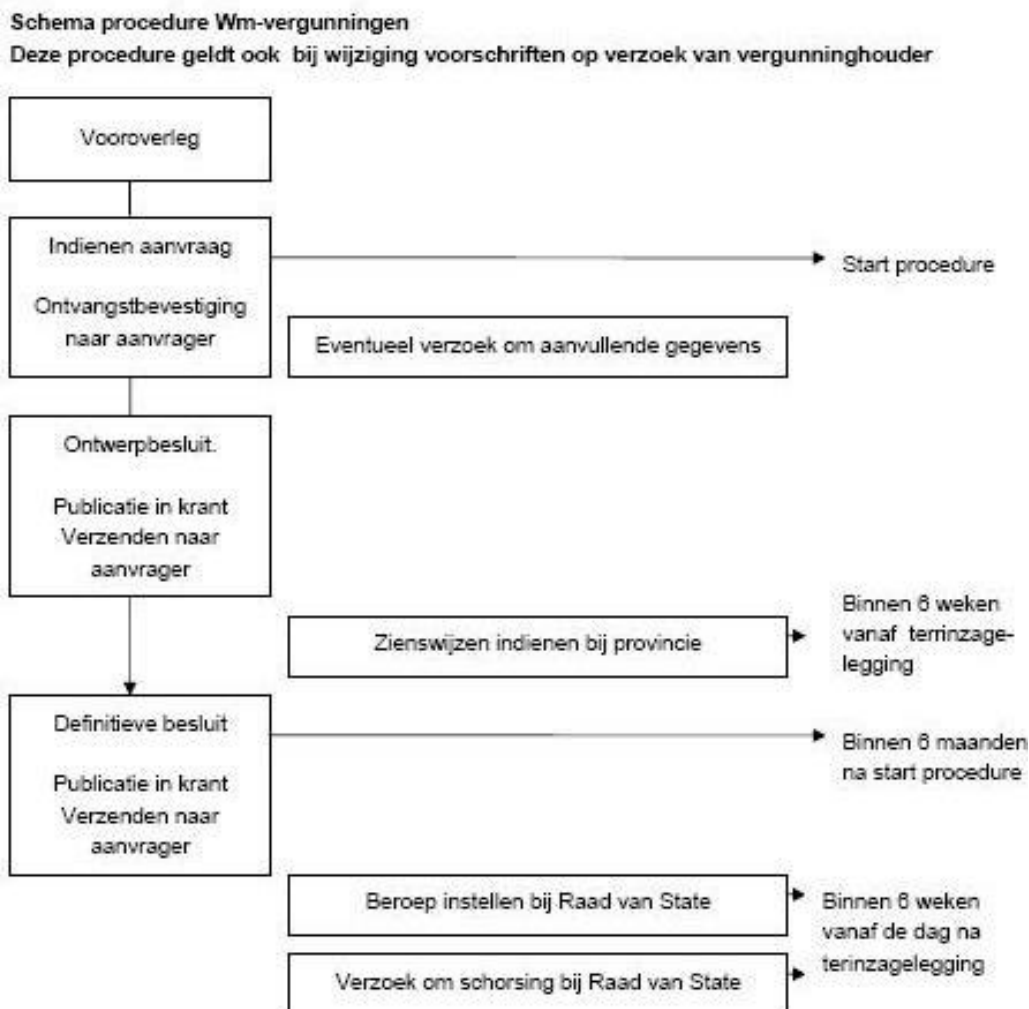
De datum van ontvangst van de aanvraag is het startpunt van de wettelijke procedure. De aanvraag wordt na ontvangst getoetst op volledigheid. Indien de aanvraag niet volledig is, moet het bevoegd gezag binnen 8 weken (artikel 4:13 Awb) de aanvrager in de gelegenheid stellen de aanvraag aan te vullen binnen een door het bevoegd gezag bepaalde termijn (artikel 4:5, eerste lid Awb). . Tevens bestaat de mogelijkheid dat het bevoegd gezag binnen deze 8 weken voor ingewikkelde of complexe aanvragen besluit tot termijnverlenging met een door het bevoegd gezag bepaalde redelijke termijn, waarin wordt aangegeven wanneer de ontwerp-vergunning en de definitieve vergunning wel afgegeven zullen worden. (artikel 3:18, tweede lid Awb).

Voor het aanvullen van de gegevens en het uitstellen van de beslistermijn zijn in de wet geen termijnen genoemd, behalve dat het een redelijke termijn moet zijn. Deze termijn wordt door het bevoegd gezag bepaald.

Voor het nemen van een nieuw besluit na vernietiging dient wederom op basis van artikel 3:18, eerste lid Awb bepaald te worden binnen welke termijn een nieuw besluit op de aanvraag om vergunning dient te worden genomen. Aangezien de vergunning inhoudelijk al is beoordeeld, dient het nieuwe besluit binnen de in artikel 3:18 Awb genoemde termijn van 6 maanden genomen te worden.

Bovenstaande betreft een standaard doorlooptijd, waarbij nog geen rekening gehouden met de termijnen van een mogelijke beroepsprocedure, hetgeen in deze casus wel het geval is geweest.

In onderstaand figuur is de standaardprocedure geschematiseerd weergegeven:



Figuur 4-1: doorloopschema Wm-vergunning.

Voor het eerste deel van de procedure is ten opzichte van een optimale standaardprocedure een vertraging van een jaar tot aan het verlenen van de definitieve beschikking opgetreden. Ondanks het uitgebreide vooroverleg dat reeds in november 2000 gestart werd, heeft de daadwerkelijke procedure 17 maanden geduurd, in plaats van de standaard 6. Deze vertraging is opgelopen vanwege verschillende verzoeken om extra informatie, bijvoorbeeld betreffende brandveiligheid en geluid. Het aspect luchtkwaliteit had geen aandeel in de vertraging. De aanvraag is ingediend op 25 juni 2001, de officiële en definitieve beschikking is verleend op 5 november 2002.

De vertraging naar aanleiding van het aspect luchtkwaliteit is pas opgetreden nadat een beroepszaak door de bewoners ontvankelijk werd verklaard en in behandeling is genomen door de Raad van State. Nadat op 5 november 2002 de definitieve beschikking door de provincie is verleend, is op 30 december door de Raad van State de melding over de beroepszaak gedaan. Deze rechtsgang heeft tot april 2004 geduurd,

waarmee de totale procedure dus 34 maanden heeft geduurd. De netto vertraging veroorzaakt door het aspect lucht kan dus worden bepaald op 17 maanden¹⁶. De vertraging door andere aspecten was 11 maanden.

4.2 Analyse van knelpunten in het project

De onderbouwing van de fijnstof concentraties is het grote knelpunt in de procedure gebleken. In de aanvraag¹⁷ is de volgende passage opgenomen als onderbouwing van het feit dat er volgens Pouw geen bezwaar bestond tegen het verlenen van de vergunning op basis van luchtkwaliteit:

“Overigens is in opdracht van Pouw onderzoek gedaan naar de emissie en verspreiding van stof... ..uit het onderzoek blijkt dat de bijdrage van de inrichting van Pouw aan de heersende achtergrondconcentraties in de woonwijk Zuilen (veel) minder dan $5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ zal bedragen.”.

In de ontwerpbeschikking¹⁸ van de Provincie Utrecht werd gesteld dat er geen bezwaar was vanwege het feit dat:

“Uit resultaten van deze onderzoeken is gebleken dat deze (fijnstof) concentratie in de wijk Zuilen niet significant hoger is dan in andere wijken in de Randstad, waar zich geen soortgelijk industriegebied als Lage Weide in de directe omgeving bevindt. Bovendien is gebleken dat de aard en samenstelling van het stof niet of nauwelijks afwijken van stof elders in de Randstad.”

De Provincie had gelet op onder meer bovenstaande overweging *“geen aanleiding de gevraagde vergunning in het belang van de bescherming van het milieu te weigeren. De mogelijke nadelige gevolgen kunnen worden voorkomen dan wel tot een acceptabel niveau worden beperkt door de aan deze vergunning verbonden voorschriften.”* Derhalve is besloten tot het verlenen van de vergunning voor een termijn van 10 jaar.

Bovenstaande bepalingen en conclusies zijn één op één opgenomen in de definitieve beschikking, die op 5 november 2002 werd afgegeven. Deze definitieve beschikking verschilt voor het aspect luchtkwaliteit niet van de ontwerpbeschikking, en is slechts aangepast naar aanleiding van aanvullende informatie over andere aspecten.

In beide beschikkingen is opgenomen dat het Blk2001 middels de Wet milieubeheer tot het toetsingskader behoort. Desalniettemin is de conclusie niet getrokken dat in het geval van een normoverschrijding in combinatie met een planbijdrage, de vergunning niet had mogen worden verleend. Dit was ingegeven door het feit dat in de toelichting bij het BLK 2001 het Rijk (minister van VROM) zich verantwoordelijk achtte voor oplossen van PM10 overschrijdingen en de verantwoordelijkheid hiervoor niet thuishoort bij gemeenten.

Ten aanzien van zwevende deeltjes (PM₁₀) deed zich destijds de situatie voor dat de concentraties in een zeer groot deel van Nederland dermate boven de grenswaarden liggen dat ze naar verwachting niet binnen afzienbare tijd daarmee in overeenstemming te brengen zijn. De verantwoordelijkheid voor het opstellen van een plan ter realisatie van de normen van de Europese Unie is daarom in dit geval – in afwijking van de eerder geschetste taakverdeling bij het Rijk gelegd. Uiteraard zal het plan, gericht op de zwevende deeltjes (PM₁₀) problematiek, in overleg met provincies en gemeenten worden voorbereid.

Uiteindelijk is het niet voldaan aan de normen in het Blk 2001 door bezwaarmakende partijen gebruikt in de beroepsprocedure!

¹⁶ 34 (werkelijke doorlooptijd) – 11 (vertraging door andere factoren) – 6 (standaarddoorlooptijd) = 17 maanden.

¹⁷ Aanvraag revisievergunning Wet milieubeheer, Theo Pouw Beheer B.V., d.d. 25 juni 2001, kenmerk CD00059B.007.

¹⁸ Ontwerpbeschikking Theo Pouw Beheer B.V., d.d. 24 juli 2002, kenmerk 2002WEM002659i

Ook in het verweer dat is opgesteld ten behoeve van de Raad van State-zaak, is gesteld dat, ondanks dat de etmaalconcentratie fijnstof ruim boven de in het Blk 2001 gestelde norm voor jaargemiddelde ($46 \mu\text{g}/\text{m}^3$) lag én er sprake was van een van een planbijdrage, er geen bezwaar was de vergunning te verlenen. Dit op basis van de volgende conclusies:

- De concentraties fijnstof in de buitenlucht in Zuilen zijn niet verhoogd ten opzichte van vergelijkbare wijken in andere steden in de Randstad;
- Uitgaande van een totale emissie van 100 ton per jaar - gebaseerd op Amerikaanse kengetallen voor de emissie van stof bij puinverwerkende bedrijven - geven verspreidingsberekeningen aan dat de jaargemiddelde stofdepositie van Lage Weide naar Zuilen beperkt blijft. (nb. conform de berekeningen op basis van de aangevraagde capaciteit);
- De bijdrage aan fijnstof concentratie is op basis van bovenstaand punt dan maximaal $1 \text{ à } 2 \mu\text{g}/\text{m}^3$ bovenop de jaargemiddelde achtergrondconcentratie van $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$.
- Vanuit gezondheidkundig oogpunt is de bijdrage aan fijnstof in Zuilen als gevolg van de bedrijvigheid op Lage Weide naar verwachting niet significant.

Bovenstaande conclusies zijn, zoals eerder beschreven, door de Raad van State verworpen, waardoor het besluit de vergunning te verlenen, vernietigd is. Het Besluit luchtkwaliteit 2001 liet géén ruimte voor overschrijding, laat staan voor saldering of nuancering. Elk besluit over een ontwikkeling die een planbijdrage veroorzaakte die bovenop een overschrijdingssituatie kwam als gevolg van een te hoge achtergrondconcentratie, kon op legale gronden worden vernietigd.

Pas na het uitbrengen van het Blk 2005 in augustus 2005 kon met betrekking tot de milieuvergunning een nieuw definitief besluit genomen worden. Hiertoe is vanaf de vernietiging van het oorspronkelijke besluit in april 2005 een gedoogbesluit genomen waarin in overleg met de eerdere bezwaarmakers is geanticipeerd op de inwerkingtreding van het Blk 2005, die uiteindelijk op 15 augustus 2005 plaatsvond.

In het definitieve herziene besluit dat in december 2006 is genomen, wordt de bijdrage à $0,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ gecompenseerd met maatregelen, waarmee wél is voldaan aan de vigerende wetgeving. Ondanks dat de onderbouwing van de effecten van maatregelen niet of nauwelijks heeft plaatsgevonden. De enige maatregel waarvan het effect gekwantificeerd (roetfilters) is, kent een totaal andere schaalgrootte (namelijk op veel kleinere schaal) dan waarop de bijdrage is bepaald.

4.2.1 Lange procedure tijd RvS-zaken

In de totale doorlooptijd van de procedure heeft de tijd die gemoeid is met het voeren van een Raad van State zaak een belangrijk aandeel gehad. Enerzijds kost het wachten op een Raad van State zitting en de uitspraak die daar op volgde veel tijd, anderzijds kost ook de voorbereiding van een verweer of beroep veel tijd. Eind december 2002 zijn de bezwaarschriften ingediend en Raad van State heeft in april 2004 uitspraak gedaan, de termijn tussen het starten van een beroepsprocedure en de uitspraak duurde dus ongeveer 16 maanden. De doorlooptermijn van de beroepsprocedure bij de Raad van State is in het project niet afwijkend ten opzichte van andere vergelijkbare procedures. Zolang er een beroepsprocedure loopt, kan er geen definitief besluit worden genomen en ligt het project 'stil'. In het milieuvergunningen project Pouw is de beroepsprocedure de oorzaak geweest van een extra doorlooptijd van ca. 16 maanden. Hierbij dient opgemerkt te worden dat onder het regime van het BLK 2001 de vergunning formeel niet afgegeven had mogen worden (zoals Raad van State ook heeft geoordeeld). Met de komst van het BLK 2005 werd het wel mogelijk om de vergunning af te geven.

De adviezen van de commissie Verheijen hebben hiermee niet direct een relatie.

4.3 Aangrijpingspunten voor adviezen

4.3.1 Eenvoudiger rekenen

Voor het verlenen van de vergunning in 2001-2002 is er wel stilgestaan bij de fijnstofemissies. In feite is dit gebeurd met een soort van vuistregel, en niet met precieze berekeningen. Omdat er een duidelijke overschrijdingssituatie was (weliswaar veroorzaakt door een hoge achtergrondconcentratie) heeft het gebruik van vuistregels niet bijgedragen aan een versnelling in de procedure daar onder het Blk 2001 geen toename van overschrijdingen toegestaan zijn.

Bij het verlenen van de vergunning in 2006 kon gebruik gemaakt worden van Blk 2005 waarin saldering (compensatie van negatieve gevolgen) mogelijk was. In het geval van Pouw was het noodzakelijk om maatregelen door te rekenen die de (geringe) planbijdrage zouden weg salderen.

Vuistregels zouden in deze situatie eventueel gehanteerd kunnen worden wanneer er een catalogus van emissies door puinbrekers en maatregelen ter voorkoming van fijn stof emissie beschikbaar zou zijn. Dit zou zeer goed kunnen leiden tot een minder grote onderzoeklast (minder metingen). Een belangrijk aspect hierbij is wat de wettelijke status is van de vuistregels en hoe de publieke opinie oordeelt over het gebruik van vuistregels. Vaak geldt toch het adagium "Meten is weten" waardoor onder druk van de burgers metingen worden uitgevoerd. In de praktijk is voor de casus Pouw een catalogus van maatregelen en emissies niet realistisch omdat er slechts een beperkt aantal puinbrekers bestaat in Nederland en het maken van een catalogus buitensporig veel werk zou omvatten.

Vuistregels kunnen bij een milieuvergunning een rol spelen bij het verminderen van de onderzoeklast. Dit doet zich eigenlijk alleen voor in de situatie waarbij er geen sprake is van een (bijna) overschrijding van de grenswaarde. In die situatie zijn namelijk een grotere onzekerheid in de uitgangspunten of resultaten niet relevant omdat de grenswaarde toch niet wordt overschreden. Wanneer er wel een overschrijding van een grenswaarde dreigt, is het hanteren van vuistregels over het algemeen minder goed toe te passen. In een dergelijke situatie dient een nauwkeuriger onderzoek uitgevoerd te worden.

Vuistregels kunnen ook helpen om te inventariseren welke maatregelen de meeste slagingskansen hebben. Nadat een (pakket van) maatregel(en) is vastgesteld, kan hiermee een definitieve berekening worden gedaan ten behoeve van een milieuvergunning.

Wanneer ook NIBM als een vorm van vereenvoudiging wordt beschouwd, zou dit wel effect kunnen hebben. Gezien de, in de laatste onderzoeken, beperkt gebleken planbijdrage zou onder de huidige wetgeving mogelijk de regeling NIBM van toepassing kunnen zijn, met daarmee beperkend effect op doorlooptijd en bestuurslast. Dit staat echter los van de adviezen van de commissie Verheijen.

4.3.2 Houdbaarheid gegevens

Houdbaarheid van gegevens heeft bij de vergunningverlening geen rol gespeeld. Er is niet gewacht op nieuwe achtergrondgegevens bij emissieberekeningen. Er zijn meerdere luchtkwaliteitonderzoeken uitgevoerd. Deze waren niet ingegeven vanuit de optiek dat de 'oude' onderzoeken verouderd waren maar om (nog) beter inzicht te krijgen in de materie.

Wel is het een voordeel geweest dat bij het verlenen van de gedoogbeschikking in 2004 in overleg met bezwaarmakers geanticipeerd is op het Blk 2005. De definitieve vergunning is in december 2006 onder het regime van het Blk2005 verleend.

4.3.3 Bandbreedte en maatregelpakket om onzekerheden af te dekken

Om te zien hoeveel effect het toepassen van de Verheijen adviezen gehad zou hebben zijn 2 aspecten belangrijk:

- hoeveel maatregelen zijn er voorhanden die daadwerkelijk achter de hand gehouden zouden kunnen worden die na gebleken noodzaak snel toepasbaar zouden zijn?
- Voor welke omvang in $\mu\text{g}/\text{m}^3$ zou je maatregelen voorhanden moeten hebben?

Hieruit valt dan een conclusie te trekken over de verwachting of het reëel is te verwachten dat er voldoende maatregelen zijn voor het afdekken van de bandbreedte. Dat is cruciaal om het effect van het Verheijen advies op doorlooptijd en bestuurslast te bepalen, maar feitelijk ook op de haalbaarheid van het project als geheel. Immers, het consequent doorvoeren van de systematiek zou ook inhouden dat indien niet voldoende maatregelen beschikbaar zijn om achter de hand te houden, het plan geen doorgang kan vinden.

Maatregelen

Bij het verlenen van de revisievergunning aan Pouw is een aantal maatregelen opgenomen ter saldering van de planbijdrage. Dit is zowel gebeurd in de eerste fase, bij het verlenen van de oorspronkelijke, vernietigde vergunning, nog tijdens het Blk2001, als ook in de tweede fase (de definitieve vergunning) onder het regime van het Blk 2005.

	Bijdrage Pouw
fase een (Blk 2001)	0,7 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ op enkele honderden meters afstand bij een overschrijdingssituatie van zowel jaargemiddelde als etmaalgemiddelde PM_{10} grenswaarde
fase twee (Blk 2005)	0,5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ op enkele honderden meters afstand bij een overschrijdingssituatie van etmaalgemiddelde PM_{10} grenswaarde

In **fase een** van het proces, zijn de maatregelen niet gekwantificeerd, in **fase twee** is een maatregel opgenomen (schoner wagenpark) die een reductie van $1 \mu\text{g}/\text{m}^3$ oplevert.

De effecten van maatregelen als bijvoorbeeld walstroom en beregeningsinstallaties zijn moeilijker in te schatten, en zijn in de onderzoeken niet gekwantificeerd.

Af te dekken omvang

De zinsnede 'het reduceren van onzekerheid door het afdekken van (een deel van) de planbijdrage' zoals dat door Verheijen wordt gesteld klinkt eenduidig maar blijkt het in de praktijk niet te zijn, omdat de planbijdrage in het onderzoeksgebied in hoge mate varieert. Er zijn verschillende opties om de planbijdrage te definiëren, waarbij de consequenties voor de omvang in $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ook verschillend zijn. Ten geleide dient de kanttekening te worden gemaakt dat de af te dekken planbijdrage zoals omschreven in Verheijen, de maximale planbijdrage in het onderzoeksgebied betreft. De uitgevoerde luchtkwaliteitonderzoeken richtten zich echter op de concentraties in de wijk Zuilen, op enkele honderden meters van de bronlocatie, en dus niet op de locatie waar de planbijdrage maximaal is. Omdat de planbijdrage niet uit de onderzoeken blijkt, maar alleen de bijdrage van Pouw aan de fijnstof concentraties in Zuilen, is in de onderstaande analyses uitgegaan van de Pouw bijdrage.

Optie 1. Definieer de af te dekken bandbreedte aan de hand van de maximale planbijdrage die zich ergens in het onderzoeksgebied voordoet bij een overschrijdingssituatie.

Volgens Verheijen betekent dat (zie hoofdstuk 2) het afdekken van de omvang van de planbijdrage en een percentage daarvan. In het geval van **fase een** gaat het dan om het afdekken van $0,7 \mu\text{g}/\text{m}^3 + 25\%$ of 50%

daarvan, ofwel totaal 0,9 of 1,1 $\mu\text{g}/\text{m}^3$. In het geval van **fase twee** is sprake van een overschrijdingssituatie voor de etmaalgemiddelden. In dit geval zou de af te dekken bandbreedte 0,5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ + 25% of 50% daarvan, ofwel totaal 0,6 of 0,8 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ betreffen. In de onderzoeken is niet gekwantificeerd of deze omvang met maatregelen is af te dekken. De verwachting is dat dit wel mogelijk was.

Optie 2. Definieer de af te dekken bandbreedte aan de hand van de maximale planbijdrage die zich ergens in het onderzoeksgebied voordoet (die kan dus ook liggen op een locatie waar je nog ver onder de norm zit).

Er is geen goed beeld van de verdeling van de (plan)bijdrage in de directe omgeving van Pouw (de onderzoeken richtten zich alleen op de concentratiebijdrage in de woonwijk Zuilen, niet op de bijdrage van Pouw direct aan de inrichtingsgrens). Bij de meeste inrichtingen kan gesteld worden dat de maximale planbijdrage ook de locatie is waar de hoogste concentraties zich voordoen. Indien er sprake is van een grenswaarde overschrijding, is de opgave in deze optie gelijk aan optie 1.

Optie 3 zou zijn om de af te dekken omvang te variëren over het onderzoeksgebied.

Wanneer maatregelen bij industriële bronnen worden getroffen, dan hebben ze effect op het gehele studiegebied. De doorwerking van de maatregel (relatieve effect) is over het studiegebied overal (nagenoeg) hetzelfde. Voor welke omvang maatregelen achter de hand gehouden moeten worden, wordt dus bepaald door de meest kritische situatie (grootste planbijdrage en hoogste concentraties, dit valt in de meeste situaties samen, behalve in het geval van een drukke autoweg in het onderzoeksgebied). Bij milieuvergunningen speelt de discussie over een variërende af te dekken omvang over het studiegebied eigenlijk niet. Dit in tegenstelling tot de infrastructuur projecten en bestemmingsplanprojecten.

Optie 4 behelst het afdekken van een vast percentage (5%) van de totale concentratie.

Dit komt niet direct uit Verheijen, maar wordt wel in andere beleidsstukken genoemd. In het geval van **fase een** wordt een achtergrondconcentratie in de wijk Zuilen genoemd van circa 46 $\mu\text{g}/\text{m}^3$. Omdat tevens wordt gesteld dat deze niet significant afwijkt van de achtergrondconcentratie in andere wijken in Utrecht en de Randstad, stellen we deze ter plekke van de bronlocatie op dezelfde waarde en zou de totale concentratie aldaar op $46 + 0,7 = 47 \mu\text{g}/\text{m}^3$ komen. Het zou dan gaan om het afdekken van 5% hiervan, ofwel 2,4 $\mu\text{g}/\text{m}^3$. In het geval van **fase twee** is de maximale achtergrondconcentratie voor het jaargemiddelde circa 33 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, met een planbijdrage van 0,5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ zou het dan gaan om het afdekken van 5% van $33 + 0,5 = 1,7 \mu\text{g}/\text{m}^3$.

Haalbaarheid van de af te dekken onzekerheid en consequenties voor Pouw

De maatregelen die in het project genomen zouden kunnen worden, zijn het verder verschonen van het wagenpark. Omdat de overige maatregelen niet gekwantificeerd zijn, ligt het in de lijn der verwachting dat een aanzienlijk grotere waarde dan de genoemde 1 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ kan worden afgedekt met maatregelen. In de eerste fase van de procedure (onder het Blk 2001) had het afdekken van de onzekerheden in de planbijdrage geen effect gehad op de doorlooptijd of houdbaarheid van de vergunning. De vernietiging had betrekking op het niet in acht nemen van de grenswaarden.

Bij de vergunningverlening in 2004 (fase 2) bleek dat uitbreiding van Pouw de overschrijding van de PM_{10} etmaalgemiddelde grenswaarde zou doen toenemen. In het kader van de vergunningverlening moesten er daarom maatregelen genomen worden om de planbijdrage te compenseren, conform het latere Blk 2005. Door met een bandbreedte te werken conform de methodiek van Verheijen zouden maatregelen achter de hand gehouden moeten worden met een omvang van de planbijdrage plus een marge van 25% of 50%. Met de maatregelen die in de vergunning zijn opgenomen inclusief de eisen die aan de vrachtwagens die van en naar Pouw rijden lijkt aan de voorwaarden te kunnen worden voldaan..

4.3.4 Effecttoets

Berekeningen ten behoeve van de vergunningaanvraag vinden plaats op basis van daadwerkelijk gebruik en emissies. Verder is er bij vergunningen sprake van handhaving. Het handhaven van een vergunning sluit prima aan op het principe van een effecttoets zoals genoemd in Verheijen. Er wordt scherp toezicht gehouden op het gebruik van de installaties die onder de milieuvergunning vallen en er wordt direct handhavend opgetreden indien de maximaal aangevraagde capaciteit wordt overschreden. Dit kan dus worden gezien als een soort effecttoets, maar dan gebaseerd op werkelijk gebruik en specificaties, waarmee een grote betrouwbaarheid lijkt te worden verkregen.

Wel zou bij de handhaving ook specifiek gelet moeten worden op het monitoren van de genomen maatregelen ten aanzien van de luchtkwaliteit om de planbijdrage te compenseren. Dit zou moeten bestaan uit:

- zijn de maatregelen genomen?
- zijn de maatregelen ook effectief, d.w.z. zorgen ze voor de verwachte vermindering?
- wordt er daadwerkelijk geëmitteerd wat berekend is aan planbijdrage?

Met deze uitgebreide monitoring is er sprake van een specifieke en permanente effecttoets waarbij zekerheid wordt verkregen of de maatregelen effect hebben gehad en aan de voorwaarden van de verstrekte vergunning wordt voldaan. Een discussiepunt kan zijn, als de norm ruimschoots wordt gehaald, de getroffen maatregelen nog steeds nodig zijn, en of ook zonder aanvullende maatregelen, door een verbeterde achtergrondconcentratie, kan worden volstaan om aan de norm te voldoen. Voor het aspect gezondheid is dit gunstig, maar een dergelijke ruimte in de vergunning kan ook worden gebruikt om af te zien van de maatregelen: deze zijn immers niet meer noodzakelijk om aan wettelijke eisen voor de luchtkwaliteit te voldoen. Het is echter wel zo dat als maatregelen in de vergunning zijn opgeschreven, ze later niet meer teruggedraaid kunnen worden. Wat wel mogelijk is om maatregelen achter de hand te hebben als metingen uitwijzen dat er toch nog overschrijding plaatsvindt door de planbijdrage.

De toegevoegde waarde van de effecttoets voor realisatie ten opzichte van de situatie ten tijde van het luchtkwaliteitonderzoek is groter naarmate er meer tijd verstreken is. In de adviezen van de commissie Verheijen wordt aangegeven dat een effecttoets vooraf alleen zinvol is wanneer de termijn, tussen het onderzoek waarop het besluit is gebaseerd en de realisatie, meer dan 2 jaar bedraagt. Dit betreft met name infrastructurele projecten waarbij de onzekerheden in de prognoses verminderen. Voor wat betreft milieuvergunningen en het inschatten van de effecten daarvan, geldt dit echter ook, en wel voor de achtergrondconcentraties die dan beter ingeschat kunnen worden. In de praktijk zal echter snel na het onherroepelijk zijn van de milieuvergunning begonnen worden met het uitvoeren van de vergunning waardoor een effecttoets vooraf in veel situaties niet aan de orde zal zijn.

Wanneer jaarlijks specifiek de planbijdrage berekend wordt op basis van de daadwerkelijk omgezette hoeveelheden puin, zal hiervan jaarlijks ook een nieuwe analyse moeten plaatsvinden. Daarnaast zullen dan ook de rekenmethode en andere uitgangspunten opnieuw moeten worden beschouwd. Dit betekent extra veel rekenwerk.

5 CONCLUSIES

5.1 Algemene conclusies

Uit de analyse van het vergunningsverleningsproces rondom de milieuvergunning van Pouw Beheer BV zoals in hoofdstuk 3 en 4 is verwoord, kunnen de volgende algemene conclusies getrokken worden:

- 1. Uit de aan de procedure ten grondslag liggende stukken en gegevens is het niet mogelijk om een conclusie te trekken over de planbijdrage ten gevolge van de bestaande activiteiten en de te vergunnen uitbreiding van Pouw over het relevante onderzoeksgebied. Daarmee is het eenduidig toepassen en analyseren van de potentiële effecten van de adviezen van de Commissie Verheijen lastig, en soms op aannames gebaseerd.**

In de stukken zijn er wel gegevens over de veronderstelde bijdrage op bepaalde locaties (bijv de woonwijk Zuilen), maar is niet duidelijk of dat in de rest van het onderzoeksgebied (bijv langs de uitvalsweg waarover de vrachtwagens aan- en afvoer verzorgen) mogelijk hoger is. Verder is het onderscheid tussen de planbijdrage ten gevolge van de uitbreiding en de totale bijdrage van Pouw niet altijd helder. De saldering die uiteindelijk de grondslag heeft gevormd voor het verlenen van de vergunning vindt feitelijk plaats op verschillende schaalniveaus. Dat is echter niet nader juridisch getoetst.

- 2. Implementatie van de adviezen van Verheijen zou slechts zeer beperkt effect op doorlooptijd gehad kunnen hebben, omdat er andere dominante factoren waren die de opgelopen vertraging bepaalden.**

Bij de opgetreden vertraging speelden de volgende factoren een belangrijke rol:

- De eerste factor was dat de onderbouwing voor het aspect fijn stof bij de vergunningverlening 2001-2002 volledig ontbrak; er was nog geen algemeen besef van de koppeling die bestond tussen de Wm en het Blk2001, waarmee dus ook het besef ontbrak dat er aan de in het Blk 2001 gestelde normen voldaan moest worden. Dit gold zowel voor de ondernemer als voor de vergunningverlener.
- Een tweede factor was het feit dat er sprake was van overschrijding van de grenswaarden als gesteld in het Blk 2001. Volgens het in die tijd vigerende regime gold dat als reden om de vergunning te weigeren of in dit geval, voor de RvS, de verleende vergunning te vernietigen. De opeenvolgende wettelijke veranderingen zoals het BLK 2005 hebben de procedure daarna wel complexer gemaakt, maar is tevens de reden geweest dat de provincie uiteindelijk een vergunning heeft kunnen verlenen. Volgens het regime van het BLK 2001 mocht er wanneer er sprake was van overschrijdingen géén vergunning verleend worden. Aangezien de achtergrondconcentraties ten tijde van dit proces op enige afstand van de inrichting (de Zuilen buurt) reeds ruim boven de grenswaarde lag, bestond er geen wettelijke grond de vergunning te verlenen. Na invoering van het BLK 2005 mocht worden gesaldeerd. Door de planbijdrage als gevolg van de puinbreekinstallatie met maatregelen (bijvoorbeeld roetfilters op het vrachtwagenpark) te salderen, is voldaan aan de norm. Omdat de wettelijke veranderingen ook nodig waren voor het uiteindelijk kunnen verlenen van de vergunning, is de daarmee gemoeide tijd niet te kwalificeren als vertraging die op een of andere wijze voorkomen had kunnen worden.
- Een derde factor is het feit dat wanneer een procedure eenmaal bij de Raad van State terechtkomt, het doorlopen van deze procedure zelf veel tijd kost. Dat geldt zowel voor het wachten op een zitting en een uitspraak wanneer appellanten beroep hebben aangetekend, als voor de tijd die nodig is om een verweerschrift in te dienen.

5.2 Invloed adviezen commissie Verheijen

Bij een vergunningverleningsproces voor een milieuvergunning hangt het potentieel effect van de adviezen sterk af van respectievelijk de benodigde informatie vooraf of er overschrijding plaatsvindt, luchtmaatregelen in de voorschriften en wijze van handhaving ervan. Dat geldt met name voor eenvoudiger rekenen, voor de systematiek van maatregelen achter de hand en voor de uitvoering van de effecttoets

Per getoetst advies van de Commissie Verheijen geven we hieronder aan wat het effect in deze procedure had kunnen zijn, waarbij we op een aantal punten waar de precieze uitwerking ontbreekt, diverse situaties veronderstellen en het effect daarvan bekijken.

Eenvoudiger rekenen

De uitspraak van de Raad van State in april 2004 heeft gezorgd voor extra rekenwerk, en extra tijd in de doorlooptijd. Bij de hernieuwde vergunningverlening vanaf april 2004 zijn er nieuwe onderzoeken gedaan, zowel om de luchtkwaliteit (m.n. fijnstof) in de omgeving te bepalen en te bepalen wat de bijdrage van Pouw hieraan was. Ook is er gerekend aan verschillende maatregelen in de bedrijfsvoering van Pouw om te bepalen in hoeverre de planbijdrage gecompenseerd kon worden.

Het gebruik van vuistregels had waarschijnlijk niet veel uitgemaakt in de totale doorlooptijd van de procedure. Het opstellen van vuistregels voor installaties waarvan er maar enkele zijn in Nederland is niet effectief. Mogelijk had het bepalen van het effect van extra maatregelen wel met vuistregels gekund en daarmee zeer beperkte winst in de doorlooptijd kunnen opleveren. Vuistregels in het kader van milieuvergunningen zijn mogelijk wel zinvol wanneer er veel soortgelijke installaties zijn (bijvoorbeeld intensieve veehouderij) of wanneer er sprake is van een situatie ver onder de norm.

In deze procedure hebben ook metingen een belangrijke rol gespeeld. Hoewel dat volgens de wetgeving niet strikt noodzakelijk was, en dat wellicht dus met berekeningen sneller of eenvoudiger had gekund, kun je niet zeggen dat het dus beter anders had gekund. Vanwege de grote publieke weerstand, onzekerheid over de heersende concentraties en de bijdrage van Pouw was meten een bestuurlijk zeer te rechtvaardigen keuze.

Wanneer ook NIBM als een vorm van vereenvoudiging wordt beschouwd, zou dit wel effect kunnen hebben. Gezien de in de laatste onderzoeken beperkt gebleken planbijdrage zou onder de huidige wetgeving mogelijk de regeling NIBM van toepassing kunnen zijn, met daarmee beperkend effect op doorlooptijd en bestuurslast. Dit staat echter los van de adviezen van de commissie Verheijen.

Zoals eerder aangegeven is de filterstap door VROM niet verder uitgewerkt en was het gebruik van een filterstap voor het betreffende project niet van toepassing geweest omdat de concentraties dicht bij de norm lagen. In andere milieuvergunningen kan de situatie heel anders liggen. Op basis van gegevens die door de provincie Noord-Brabant zijn aangeleverd, blijkt dat wanneer een filterstap op basis van alleen de achtergrondconcentratie (bv. bij een NO₂-achtergrondconcentratie van minder dan 25 µg/m³ is geen nader onderzoek noodzakelijk) het aantal onderzoeken waarvoor een luchtkwaliteitonderzoek uitgevoerd moet worden aanzienlijk afneemt (in ruim minder dan de helft van de situaties zou dan een luchtkwaliteitonderzoek uitgevoerd hoeven te worden). Het nadeel van het gebruik van een filterstap is dat de planbijdrage niet inzichtelijk wordt gemaakt. Vanuit het oogpunt van gezondheid en een goede ruimtelijke ordening is dit niet gewenst. Uit de voorbeelden van de provincie Noord-Brabant bleek dat de bijdrage van individuele bedrijven aanzienlijk kan zijn. Het verdient daarom de aanbeveling om het gebruik van de filterstap op basis van een achtergrondconcentratie te koppelen aan een maximale planbijdrage.

Deze laatste dient dan wel op basis van vuistregels bepaald te worden. Omdat de achtergrondconcentratie dermate laag is, is de onzekerheid in de planbijdrage minder relevant.

Houdbaarheid van gegevens

Toen er luchtkwaliteitonderzoek verricht moest worden, was het duidelijk welke uitgangspunten in het onderzoek gehanteerd moesten worden, zoals het type model, zichtjaren, te gebruiken achtergrondconcentraties en emissiefactoren. De procedure bevatte geen extra tijd voor het wachten op nieuwe gegevens, en ook was er geen sprake van van herberekeningen vanwege nieuwe gegevens. Hantering van de houdbaarheid van de uitgangspunten voor een periode van 2 jaar, zou in de procedure daarom nauwelijks een rol hebben gespeeld.

Werken met een bandbreedte en maatregelen achter de hand om onzekerheid af te dekken

In de onderzoeken bleek de bijdrage van Pouw, op de locaties waar gemeten was, minder dan 1 ug/m³. Het afdekken van de planbijdrage met de vereiste omvang van 125% of 150% zou zeer waarschijnlijk geen problemen hebben opgeleverd. Kanttekening is wel dat definities met name niet compleet zijn waar het gaat om het bepalen van de maximale planbijdrage en het gebied waarvoor maatregelen achter de hand gehouden dienen te worden.

Het probleem dat er in dit onderzoek lastig onderscheid bleek te maken tussen de totale concentratie en de planbijdrage, zou in dit geval pleiten voor invulling middels het afdekken van een bandbreedte (5%) van de totale concentratie.

Effecttoets

Verheijen stelt dat bij een korte doorlooptijd tussen besluit en implementatie (bijv. minder dan 2 jaar) geen effecttoets vooraf hoeft plaats te vinden, omdat er dan nauwelijks sprake is van vermindering van onzekerheden in de bepaling. Het is daarmee de vraag of een aparte effecttoets vooraf bij dit soort milieuvergunningen zinvol plaats kan vinden. Maatregelen kunnen dan ook niet achter de hand gehouden worden, maar dienen direct in de vergunning te worden vastgelegd.

Door middel van handhaving van de milieuvergunning vindt er in feite al een vorm van een effecttoets plaats, zij het dat er dan vooral naar de eisen in de vergunning, en niet naar het voldoen aan de norm, gekeken wordt. Er wordt dan bijvoorbeeld gelet of de vergunde capaciteit van het te breken puin (voornaamste bron van, door het bedrijf veroorzaakte, fijnstofemissie) niet overschreden wordt en of de aanvullende maatregelen i.v.m. de luchtkwaliteit zoals die in de vergunning zijn opgenomen, zijn doorgevoerd. Als tevens gekeken zou worden naar de effectiviteit van de aanvullende maatregelen en of de berekende emissievermindering daadwerkelijk heeft plaatsgevonden, zou er sprake zijn van toegevoegde waarde bij een effecttoets zonder dat daarmee (veel) extra bestuurslast wordt veroorzaakt. Het koppelen van de effecttoets aan de monitoringssystematiek van het NSL ligt in het geval van een milieuvergunning minder voor de hand, omdat deze bronnen hierin minder goed ingebouwd zijn dan verkeerseffecten.

5.3 Effect op doorlooptijd

De adviezen van de commissie Verheijen zouden in het geval van Pouw waarschijnlijk niet geleid hebben tot vermindering van de doorlooptijd. Dit wil niet zeggen dat in andere situaties dit ook zou gelden. In situaties waarbij ruim onder de norm gebleven wordt, kan er eenvoudiger gerekend worden en gebruik gemaakt worden van vuistregels om de vergunningverlening te bespoedigen. Mogelijk had onder de huidige wetgeving de procedure wel bekort kunnen worden door gebruik te maken van de NIBM regeling.

5.4 Effect op bestuurslast

De adviezen van de commissie Verheijen zouden in het geval van Pouw geen invloed gehad hebben op de bestuurslast. Alleen bij de effecttoets kan het leiden tot meer bestuurslast door uitgebreider onderzoek, teneinde zeker van te zijn dat na vergunningverlening aanvullende maatregelen nageleefd worden en ook daadwerkelijk effect hebben op de totale concentratie. Door dit echter te koppelen met de reguliere handhaving lijkt dat maar beperkt het geval.

5.5 Effect op gezondheid

In de huidige procedure zijn reeds diverse maatregelen beschouwd en door de vergunningverlener verplicht gesteld. Er is in de analyse van het project niet echt de mogelijkheid gevonden om gebruik te maken van eenvoudiger rekenen, waardoor het niet mogelijk is om een uitspraak te doen of dat dan tot minder zekerheid over het effect op gezondheid zou hebben geleid.

Wel kan gesteld worden dat door de introductie van een effecttoets meer zekerheid zou worden verkregen over het halen van de normen, op voorwaarde dat bij de invulling middels handhaving ook gekeken wordt naar de daadwerkelijke effecten.

5.6 Generaliseerbaarheid naar andere projecten

Het aspect luchtkwaliteit is bij de vergunningverlening voor Pouw in eerste instantie onderschat bij het opstellen van de onderbouwing. Het rigide karakter van het destijds vigerende BLK 2001, waarin toevoeging van elke planbijdrage bij een overschrijdingssituatie in geen geval mogelijk was, werd onderschat. Pas nadat de vergunning door de Raad van State was vernietigd, is een uitgebreide onderbouwing opgesteld waarbij rekening gehouden werd met het geldend wettelijk kader. Deze in steek blijkt symptomatisch voor de werkwijze bij het verstrekken van milieuvergunningen in die tijd. De conclusies op dit vlak, zijn derhalve ook geldig voor vergelijkbare projecten in de betreffende periode.

Bij het opstellen van de onderbouwing voor het aspect luchtkwaliteit, bleek het moeilijk de exacte effecten van het project inzichtelijk te maken. De rekenmodellen, zowel destijds, als ook nu, bieden geen mogelijkheden om dergelijke projecten als bron op te nemen. Een drukke weg in de buurt van de locatie waar de vergunning voor wordt verleend, blijkt in de praktijk meer invloed te hebben, dan de installatie of het project zelf. Deze omstandigheden gelden voor alle milieuvergunningen en derhalve zijn de conclusies over de Pouw-vergunning representatief voor andere milieuvergunningen.

Tenslotte vindt na vergunningverlening handhaving door het bevoegd gezag plaats. De vergunde capaciteit en hoeveelheden worden tijdens deze handhaving gedurende de looptijd van de vergunning gecontroleerd. Dit kan worden gezien als een soort van effecttoets. Dit geldt voor alle verleende milieuvergunningen en is daarmee generaliseerbaar.

DHV B.V.

COLOFON

Opdrachtgever	: Ministerie van VROM
Project	: De Proef op de Som
Dossier	: C3330
Omvang rapport	: 32 pagina's
Auteurs	: Pol Tummers, Jan Veeken,
Interne controle	: Hanneke Pelt-van de Ven, Sander Teeuwisse
Projectleider	: Jan Veeken
Projectmanager	: Hanneke Pelt – van de Ven
Datum	: december 2009
Naam/Paraaf	:

DHV B.V.

*Environment and
Transportation*

*Laan 1914 nr. 35
3818 EX Amersfoort*

Postbus 1132

3800 BC Amersfoort

T (033) 468 20 00

F (033) 468 28 01

E info@dhv.com

www.dhv.nl

BIJLAGE 1 Lijst met maatregelen zoals opgenomen in de voorschriften

Geciteerd uit de Voorschriften behorende bij de vergunning ingevolge de Wet milieubeheer van Theo Pouw Beheer B.V. te Utrecht, d.d. 5 december 2006, nr. 2006WEM004958i

2.18 Laad- en loswal

2.18.1 Binnen zes maanden na inwerkingtreding van de vergunning dient aan de laad- en loswal een stroomvoorziening te zijn aangebracht voor aangemeerde schepen. Een schip dat is aangemeerd en niet binnen 2 uur verhaald zal worden, dient gebruik te maken van stroom afkomstig van de wal. Dieselgeneratoren voor opwekking van elektriciteit aan boord van een aangemeerd schip mogen in die gevallen niet in gebruik zijn.

3.4 Stof

Op- en overslag

3.4.1 Ter beperking van de stofemissie moet het laden en lossen in de openlucht gestaakt worden indien -gelet op de stuifklasse- de windsnelheid de onderstaande waarden overschrijdt:

- klasse S3: 14 m/s, windkracht 6, krachtige wind
- klasse S4: 20 m/s, windkracht 8, stormachtige wind

Toelichting: Tot op dit moment (datum besluit) vindt uitsluitend op- en overslag en/of bewerking plaats van stuifgevoelige (afval)stoffen, behorende tot stuifklasse S4 en S5 (m.u.v. cement).

3.4.2 Teneinde de windsnelheid vast te kunnen stellen dient op een representatieve plek binnen de inrichting een goed functionerende windsnelheidsmeter te zijn geplaatst, waarbij de windsnelheid continu gemeten en geregistreerd moet worden.

3.4.3 Indien stuifgevoelige stoffen van de stuifklasse S3 binnen de inrichting worden aangevoerd, dient opslag in pandig plaats te vinden. Vergunninghoudster kan het bevoegd gezag verzoeken een andere, gelijkwaardige opslagvoorziening of mogelijkheid toe te staan. Deze andere opslagvoorziening of opslagwijze behoeft de goedkeuring van het bevoegd gezag.

3.4.4 Bij droog weer moeten de in de openlucht opgeslagen stuifgevoelige (afval)stoffen en (secundaire) bouwstoffen van de klasse S4 vochtig worden gehouden, dan wel worden voorzien van afdekkingen of er dient op of in het opgeslagen materiaal een zogenoemd vastleggend middel of bindmiddel te zijn verwerkt; dit ter voorkoming van het verspreiden van (fijn) stof.

3.4.5 Zo vaak als nodig is om verspreiding van stof buiten de inrichting te voorkomen doch minstens één maal per week, moet het verharde terrein van de inrichting dat niet in gebruik is voor opslag van afvalstoffen worden gereinigd met een sproeien of veegwagen.

3.4.6 Indien de lading bestaat uit stuifgevoelig materiaal dienen de uit de inrichting vertrekkende vrachtwagens te allen tijde afgedekt te zijn of dient de lading bevochtigd te zijn, zodanig dat stofverspreiding tijdens transport wordt voorkomen.

3.4.7 De wielen van de vrachtwagens moeten -behalve tijdens vorst- altijd worden gewassen alvorens deze de inrichting verlaten.

DHV B.V.

3.4.8 Bij het lossen of overslaan van (afval)stoffen mag de valhoogte maximaal één meter bedragen, dan wel bij het lossen of overslaan in schepen niet meer dan twee meter boven de bovenrand van het ruim van het schip.

3.4.9 De asbesthoudende afvalstoffen dienen op een zodanige wijze te worden opgeslagen dat verwaaiing effectief wordt tegengegaan.

3.4.10 In de directe omgeving van de opslag van asbesthoudende afvalstromen dient een voorziening aanwezig te zijn die direct de opslag kan bevochtigen.

3.4.11 Ter plaatse van de kade aan het Uraniumkanaal (laad- en losplaats voor schepen) dient te worden voorkomen dat tijdens het laden c.q. lossen (afval)stoffen in het oppervlaktewater kunnen geraken.

3.4.12 De opslag van de (afval)stoffen dient ten minste vijf meter van de rand van de kade te geschieden.

Be- en verwerking

3.4.13 Voor het vochtig houden van de afval- en bouwstoffen moeten in ieder geval vaste sproeiers, aangesloten op een watertoevoer, zijn aangebracht op de volgende punten:

- bij de weegbrug bij binnenkomst van de geladen vrachtwagens;
- bij de stortrechter van de voorbreker;
- bij de invoerbunker van de was- en grondreinigingsinstallatie;
- bij de nazeving van de windziffractie;
- bij het overslagpunt voor zand en grind dat vanuit schepen naar het overslagstation wordt getransporteerd.

3.4.14 De afstortpunten van de puinbreekinstallatie moeten zijn voorzien van adequate en effectieve afschermingen om stofhinder te voorkomen.

3.4.15 Ter verdere voorkoming van verstuiving dienen transportbanden, met uitzondering van de banden tussen de voorbreker en de nabreker (voor het transport van delen groter dan 80 mm), tegen windinvloeden te zijn beschermd.

3.4.16 De windzifters, zeven en de nabreker moeten inpandig worden opgesteld ter voorkoming van emissie van stof buiten de inrichting.

3.4.17 Puin dat in de mobiele breekinstallatie zal worden bewerkt, dient voor het gebroken wordt te worden bevochtigd.

Cementsilo's

3.4.18 De cementsilo's moeten zodanig zijn uitgevoerd en het vullen van de silo's moet zodanig plaatsvinden, dat tijdens het vullen geen cementstofverspreiding wordt veroorzaakt.

3.4.19 Elke cementsilo moet zijn aangesloten op een doekfilterinstallatie die op een direct bereikbare plaats moet zijn opgesteld. De stofemissie mag na passering van het doekfilter niet meer bedragen dan 5 mg/m³. Eenmaal per jaar dient onderzocht te worden of de emissie hieraan voldoet. De resultaten hiervan dienen op verzoek aan daartoe bevoegde ambtenaren ter inzage worden gegeven.

3.4.20 Het in de doekfilters afgescheiden stof moet direct in een cementsilo dan wel in een stofdichte ruimte worden opgevangen. Het in de stofdichte ruimte verzamelde stof moet via een gesloten systeem worden teruggevoerd naar een cementsilo, dan wel op andere wijze zonder zich te kunnen verspreiden, worden afgevoerd naar een daartoe ingerichte verwerkingsinrichting.

3.4.21 Als slijtage aan of beschadiging van de doekfilters wordt geconstateerd moeten de versleten of beschadigde filters onmiddellijk na constatering buiten bedrijf worden gesteld en worden vervangen. Indien een filter lek is, mag er geen gebruik meer worden gemaakt van de cementsilo, totdat het filter is vervangen of gerepareerd.

3.4.22 Filterdoeken moeten goed toegankelijk en controleerbaar zijn. In de afvoerleiding van de doekenfilterinstallatie dient een voorziening aanwezig te zijn voor het verrichten van controlemetingen. Er dienen voldoende reservefilters binnen de inrichting aanwezig te zijn. De filters moeten maandelijks visueel worden geïnspecteerd. De bevindingen van inspecties en reparaties moeten in een register worden vastgelegd.

3.4.23 Het vullen van een cementsilo moet onmiddellijk worden gestaakt als de doekenfilters verstopt raken.

Transportmiddelen

3.4.24 Zes maanden na inwerkingtreding van de vergunning dienen de eigen voertuigen en de door dieselmotoren aangedreven eigen mobiele werktuigen en machines te worden voorzien van een roetfilter. Dit voorschrift ter beperking van de uitstoot van roetdeeltjes is niet van toepassing op

- voertuigen die zijn voorzien van een Euro 4 of Euro 5 motor of die op 1 juli 2007 een hogere kilometerstand op de teller heeft dan 300.000;
- mobiele werktuigen en machines waarvoor het ministerie van VROM geen subsidieregeling heeft ingesteld dan wel waarvan uit onderzoek is gebleken dat de toepassing van een roetfilter – ondanks de subsidiemogelijkheid – niet haalbaar is.