



VROM-Inspectie
*Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*

Aandacht VROM-Inspectie voor milieuvergunningen grote bedrijven

VI TOP-advisering 2009

Datum 6 maart 2010
Status Definitief

Colofon

Contactpersoon	J.I. Walpot T 026-3528400 F 026-3528455 VROM-Inspectie Directie Uitvoering Programma Prioritaire Bedrijven Pels Rijckenstraat 1 Postbus 136 6800 AC Arnhem
Bijlage(n)	1
Auteurs	J.I. Walpot

Inhoud

Samenvatting	4
1 Inleiding	6
1.1 Aanleiding/motivatie.....	6
1.2 Doel van het project TOP-advisering.....	6
1.3 Werkwijze en rol/positie VI.....	6
1.4 Doelgroep	7
1.5 Prioritaire thema's.....	7
2 Resultaten	8
2.1 Overzicht	8
2.2 Enkele getallen	10
2.3 Thema's.....	11
2.3.1 Broeikasgassen.....	11
2.3.2 Afvangen en opslaan van CO ₂ bij energiecentrales	12
2.3.3 NEC-doelstellingen	12
2.3.4 Stof en zware metalen.....	13
2.3.5 Externe veiligheid	13
2.4 Bedrijfstakken	14
2.4.1 Afvalverbrandingsinstallaties	14
2.4.2 Basismetaal.....	14
2.4.3 Chemische industrie	15
2.4.4 Energiecentrales	15
2.4.5 Op- en overslag stortgoederen	16
2.4.6 Raffinaderijen	16
2.4.7 Stortplaatsen.....	16
2.4.8 Overige sectoren.....	17
3 Analyse en beschouwingen	18
3.1 Resultaten 2009 in vergelijking met 2008	18
3.2 Mogelijke aanknopingspunten voor het halen van NEC-doelstellingen	19
3.2.1 Wm-vergunningen in relatie tot NEC.....	19
3.2.2 Emissiehandel in relatie tot NEC.....	19
3.3 Aspecten met betrekking tot regelgeving	20
3.3.1 Integrale afwegingen in milieuvergunningen.....	20
3.3.2 Verhouding BREFs en NeR.....	20
3.3.3 IPPC-conformiteit en voldoen aan BBT	20
3.3.4 Uitvoerbaarheid van regelgeving	21
3.4 Uniformiteit.....	21
4 Conclusies en aanbevelingen.....	22
4.1 Conclusies.....	22
4.2 Aanbevelingen	22
5 Bijlage.....	24

Samenvatting

De VROM-Inspectie (VI) adviseert het bevoegd gezag bij de vergunningverlening Wet milieubeheer (Wm) aan de meest milieurelevante bedrijven in Nederland (aangeduid als TOP-advisering).

In 2009 heeft TOP-advisering een bijdrage geleverd aan:

- Gemiddeld scherpere voorschriften in Wm-vergunningen voor emissies van prioritaire componenten naar de lucht.
- Het realiseren van level playing field voor bedrijven.
- Meer uniformiteit in de vergunningvoorschriften en normering voor prioritaire componenten bij vergelijkbare bedrijven.

Gemiddeld scherpere emissievoorschriften in Wm-vergunningen komen in de praktijk neer op lagere emissievrachten.

Door de VI-advisering wordt zo bijgedragen aan emissiereducties in het kader van klimaatbeleid, aan het behalen van de in EU-verband geldende nationale emissieplafonds (National Emission Ceilings, NEC) en aan het realiseren van doelstellingen van het Actieplan Fijnstof.

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

In tegenstelling tot emissies naar lucht laat externe veiligheid zich niet vertalen in emissievrachten. Het onderwerp externe veiligheid wordt, daar waar relevant, wel meegenomen in de VI-advisering bij TOP-bedrijven.

Op het terrein van externe veiligheid was de VI-aandacht in 2009 vooral gericht op:

- Het verkrijgen van betrouwbare risicoschattingen (onder andere toepassing van juiste rekenmethodieken).
- Goede toepassing van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (BEVI).
- Passende doorwerking van richtlijnen van de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen (PGS) in vergunningen (in het afgelopen jaar met name aandacht voor PGS15 en PGS29).

In ongeveer een tiental casussen (zowel bij gemeenten als provincies) is geïntervenieerd om verbetering, dan wel aanscherping van de voorschriften op het terrein van externe veiligheid te bewerkstelligen.

De VI heeft zich in 2009 in overleg met VROM-beleid vooral gericht op onderwerpen die voor het realiseren van de rijksmilieudoelen van groot belang zijn, te weten de uit Europese richtlijnen voortvloeiende verplichtingen voor Nederland als lidstaat van de EU. Concreet zijn in 2009 de volgende onderwerpen behandeld:

- Broeikasgassen (aandacht voor geschiktheid van energie-installaties voor opvang en opslag van kooldioxide (CO₂) en aandacht voor emissiebeperking van methaan (CH₄) en lachgas (N₂O)).
- Componenten waarvoor een landelijk emissieplafond geldt (in 2009 door VI toegespitst op zwaveldioxide (SO₂), stikstofoxiden (NO_x) en vluchtige organische stoffen (VOS)).
- Stofemisses (vanuit het oogpunt van beperking van fijnstof).
- Zware metalen (met name aandacht voor kwik en cadmium).

- De Europese richtlijn Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC), met de vraag of vergunningen voldoen aan IPPC en of de best beschikbare technieken (BBT) worden toegepast.
- Externe veiligheid, met vooral aandacht voor de kwaliteit van kwantitatieve risicoanalyses (Quantitative Risk Assessment, QRA), toetsing aan BEVI en verwerking van bepaalde PGS-richtlijnen in de vergunningen.

Met de primaire aandacht voor landelijk te behalen beleidsdoelen blijkt de inzet van de VI complementair te zijn aan de inzet van bevoegd gezag. De VI en bevoegd gezag vullen elkaar goed aan.

Over het algemeen besteedt het bevoegd gezag goed aandacht aan de normen op grond van Europese verplichtingen, zodat de vergunningvoorwaarden voor individuele inrichtingen meestal wel vallen binnen de marges die als normniveau worden beschreven in Europese BBT-referentiedocumenten (Best available techniques Reference-documents, afgekort BREFs). Maar dat is vrijwel nooit op het scherpst van de normniveaus (ofwel: vrijwel nooit onderin de range die de BREFs aangeven), terwijl dat regelmatig nodig is om de landelijk geldende emissieplafonds te kunnen halen. Het is vooral hiervoor dat de VI aandacht heeft bij vroegtijdige inbreng in Wm-procedures.

Op het gebied van de regelgeving is een aantal ervaringen opgedaan met moeilijk hanteerbare dan wel lastig te interpreteren richtlijnen:

- De relatie tussen Europese en Nederlandse richtlijnen (respectievelijk BREFs en de Nederlandse emissierichtlijnen lucht (NeR)) is niet altijd duidelijk.
- Een directe koppeling tussen Wm en NEC ontbreekt.
- De complexiteit van de regelgeving is soms zodanig groot dat voor bepaalde branches slechts enkele experts het geheel kunnen doorgronden.
- Emissiehandel is lastig te combineren met een algemeen streven naar zo scherp mogelijke normstellingen.
- Integrale afwegingen worden vaak te beperkt gemotiveerd en niet op transparante en navolgbare wijze uitgevoerd.

In verband met deze ervaringen zijn in dit rapport aanbevelingen gedaan aan beleid en aan bevoegd gezag.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding/motivatie

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

Deze aanpak wordt ook wel TOP-advisering genoemd.

1.2 Doel van het project TOP-advisering

Door middel van TOP-advisering wil de VI een bijdrage leveren aan het realiseren van prioritaire beleidsdoelen, vooral op het terrein van klimaat, nationale emissieplafonds en fijnstof. Het behalen van concrete milieuwinst in de vorm van minder industriële emissies (vooral broeikasgassen, NEC-stoffen, fijnstof) staat hierbij voorop.

Tevens wordt aandacht besteed aan externe veiligheid bij grote bedrijven met het doel een bijdrage te leveren aan het realiseren van de beleidsdoelen op dit terrein.

1.3 Werkwijze en rol/positie VI

De aanpak van de VI

De VI streeft ernaar haar inbreng in de vergunningverlening Wm voor de milieurelevante bedrijven zo soepel mogelijk te laten verlopen. Daarom kiest ze voor een proactieve aanpak. Dat wil zeggen dat de VI in een zo vroeg mogelijk stadium haar adviezen uitbrengt aan het bevoegd gezag. Samenwerking en uitwisseling van informatie zijn daarbij essentieel.

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

De rol van de VI

Hoewel de provincies (en in enkele gevallen gemeenten) verantwoordelijk zijn voor de milieuvergunningen voor TOP-bedrijven, is het de minister van VROM die als medewetgever verantwoordelijk is voor een effectieve uitvoering van de milieuregels. Als vertegenwoordiger van de minister richt de VI zich daarom onder meer op de nationale emissieplafonds en implementatie van de IPPC-richtlijn. Ook ziet de VI erop toe dat vergunningen van grote bedrijven, die op zichzelf binnen de emissievoorschriften passen, niet alsnog leiden tot een overschrijding van de plafondwaarden conform NEC. De VI stuurt voor de relevante stoffen aan op een zo scherp mogelijke normstelling in de individuele vergunningen. De VI streeft op deze wijze na dat het behalen van rijksmilieudoelen binnen het stelsel van individueel verleende milieuvergunningen wordt veiliggesteld.

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

doelen wordt gewerkt aan een maximale bijdrage aan de nationale emissiereductiedoelstellingen.

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

1.4 Doelgroep

De VI richt zich bij de advisering voor Wm-vergunningverlening tot het bevoegd gezag, aangezien dat de eerstverantwoordelijke is.

De doelgroep voor de VI bestaat in dit project uit de zogenoemde TOP-bedrijven.

Dat zijn de bedrijven waarvoor wettelijk (Wm, artikel 8.7 lid 1a) een adviesbevoegdheid voor de inspecteur is vastgelegd, omdat die bedrijven in potentie het meest bijdragen aan de milieubelasting en aan externe risico's. Voor een nadere beschrijving van deze doelgroep wordt verwezen naar de bijlage.

1.5 Prioritaire thema's

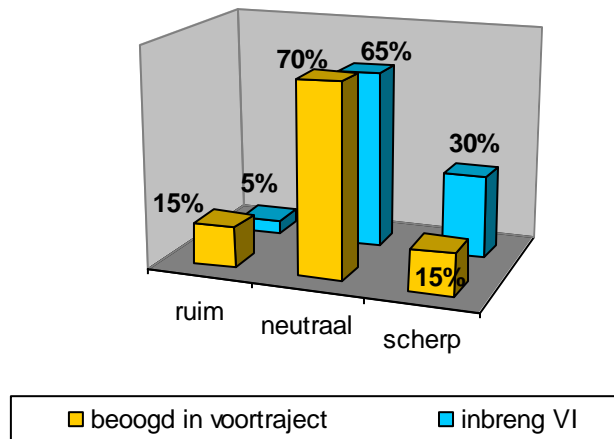
In 2009 is op basis van afspraken tussen VI en beleid de aandacht in de TOP-advisering vooral gericht op de onderwerpen waarvoor Nederland als lidstaat van de EU concrete verplichtingen heeft. Het gaat dan om de volgende prioritaire thema's:

- Broeikasgassen, met specifieke aandacht voor geschiktheid van energie-installaties voor opvang en opslag van CO₂ (meestal aangeduid als Carbon Capture and Storage, CCS) en met aandacht voor emissiebeperking van CH₄ bij stortplaatsen en van N₂O bij salpeterzuurfabrieken.
- Componenten waarvoor een landelijk emissieplafond geldt, toegespitst op SO₂, NO_x en VOS.
- Stofemisses, vanuit het oogpunt dat beperking van stofemissies bijdraagt aan verlaging van concentraties fijnstof in de leefomgeving, hetgeen ten goede komt aan de luchtkwaliteit.
- Zware metalen, waarbij met name aandacht wordt besteed aan kwik en cadmium.
- IPPC, met als hoofdvragen of vergunningen voldoen aan IPPC en of er sprake is van BBT.
- Externe veiligheid met vooral aandacht voor de kwaliteit van QRA's, toetsing aan BEVI en verwerking van bepaalde PGS-richtlijnen in de vergunningen.

2 Resultaten

2.1 Overzicht

Figuur 1 geeft een beeld van de resultaten die in 2009 zijn behaald in de advisering over TOP-bedrijven.



Figuur 1: Niveau van emissie-eisen in Wm-vergunningen (percentages betrokken op aantallen casussen).

Deze figuur is gebaseerd op casussen waarbij in het traject van de Wm-procedure een bepaalde normering werd voorzien voor de prioritaire luchtmissies waar de VI aandacht aan besteed. In gevallen waar de VI het met die voorziene normering eens was, werd geen actie ondernomen (dat wil zeggen dat dan geen (pro)actieve inbreng geleverd werd in het Wm-traject). In gevallen waar de VI van mening was dat een scherpere normering mogelijk was (normaliter op grond van BBT-overwegingen), is actie ondernomen. Dit gebeurde dan in de vorm van advisering tijdens het voortraject (proactief) of in de vorm van een zienswijze op de ontwerpbeschikking (reactief).

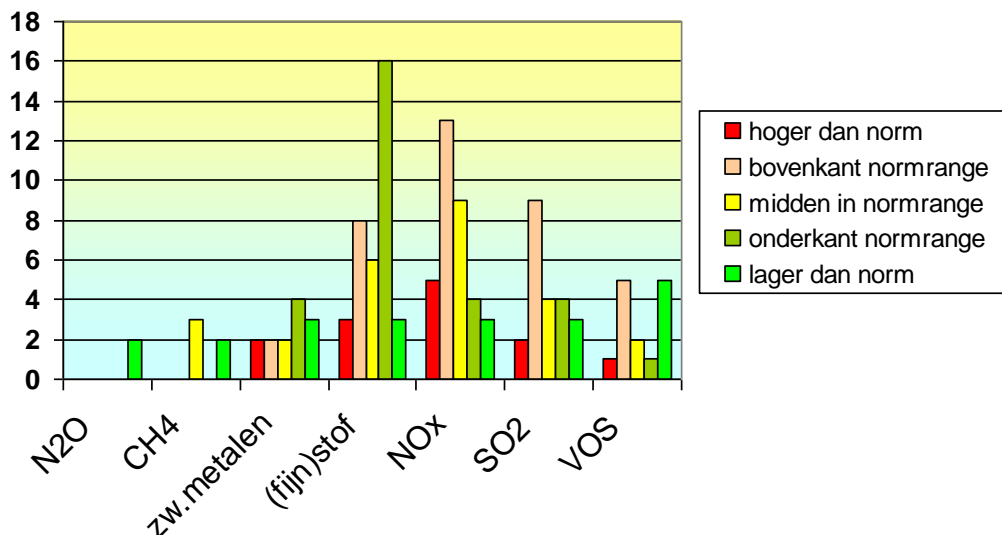
In figuur 1 valt een aantal punten op:

- In 15% van de gevallen wordt in het voortraject uitgegaan van (te) ruime eisen in de te verlenen vergunning. Het gaat dan om emissievoorschriften die hoger liggen dan waarden in de toepasselijke Europese en Nederlandse regelgeving of aan de bovenkant van de range die in BREFs wordt aangegeven. Overleg/afstemming met bevoegd gezag heeft eraan bijgedragen dat dit in de uiteindelijke vergunningen is teruggebracht tot 5%.
- In 15% van de gevallen vergunt het bevoegd gezag scherp, dat wil zeggen lagere waarden dan volgens toepasselijke regelgeving aan de orde is of in het laagste deel van de ranges in BREFs.

- In ongeveer tweederde van de gevallen wordt neutraal vergund, hetgeen betekent conform Nederlandse regels en/of binnen de van toepassing zijnde BREF-ranges.
- Het overleg tussen de VI en bevoegd gezag in de relevante Wm-trajecten heeft eraan bijgedragen dat het aandeel scherpe voorschriften van 15% in het voorstadium (beoogde emissiewaarden in het voortraject) is toegenomen tot 30% in de definitieve vergunningen.

De gevallen die uiteindelijk in de categorie *ruim* blijven staan (5% in figuur 1) betreffen onder meer vergunningen waarin bijzondere regelingen van de NeR dienen te worden gerespecteerd, gevallen waarin integrale afwegingen zonder meer acceptabel zijn en enkele speciale casussen. In deze laatste categorie noemen we als voorbeeld een bedrijf uit de anorganisch chemische industrie. Van dit bedrijf is één van de processen zodanig uniek in Europa, dat bij het opstellen van de BREF het betreffende proces model heeft gestaan voor de feitelijke informatie in de BREF. Hierbij is echter in het getalsmatig vastleggen van de normniveaus in de BREF een fout gemaakt. Aan de reparatie van de BREF wordt gewerkt (hetgeen moet leiden tot het opnemen van de juiste getallen), maar zolang dit niet definitief is vastgelegd, voldoet het bedrijf formeel niet aan IPPC.

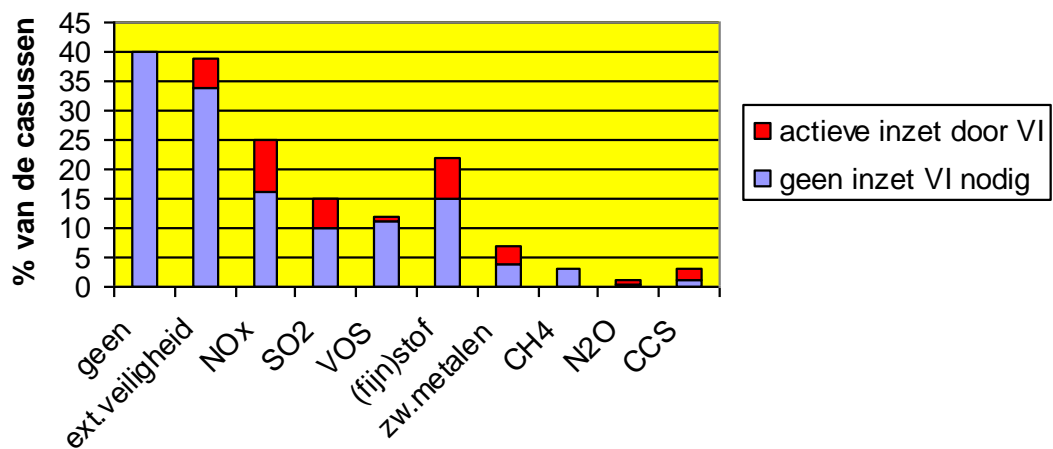
De resultaten in figuur 1 geven een geaggregeerd beeld voor diverse luchtmissies gezamenlijk. Er is geen onderscheid gemaakt naar de verschillende componenten die in de inzet van de VI als prioritair (zie paragraaf 1.5) worden beschouwd. In figuur 2 is een uitsplitsing gegeven naar die verschillende componenten, waarbij in beeld is gebracht hoe de invulling van de vergunningvoorschriften in ontwerpbesluitingen was ten opzichte van de emissieniveaus in BREFs.



Figuur 2: Positionering van emissie-eisen in ontwerpbesluitingen Wm (uitgedrukt in aantallen van de ontwerpbesluitingen die voor advisering aan de VI werden voorgelegd).

Naast aandacht voor emissievoorschriften in het licht van Europese verplichtingen, is in de advisering door de VI ook aandacht besteed aan de wijze waarop het Nederlandse externe veiligheidsbeleid wordt geïmplementeerd in de vergunningen aan risicovolle bedrijven. Voor een nadere beschrijving van de resultaten op dit terrein wordt verwezen naar paragraaf 2.3.5.

Zoals hierboven al genoemd, kunnen meerdere prioritaire onderwerpen (prio's) in een casus aan de orde zijn. Die zullen niet alle evenveel aandacht behoeven. Regelmatig komt het voor dat in een casus één of meerdere prio's niet behandeld behoeven te worden, omdat die al op een goed BBT-niveau zijn genormeerd, zodat de aandacht kan worden toegespitst op één of enkele onderdelen. In figuur 3 is gepresenteerd in welke mate de verschillende prio's in alle behandelde casussen aan de orde waren en aan welk deel daarvan daadwerkelijk aandacht is besteed tijdens de beoordeling. Het blijkt dat vooral SO₂, NO_x en stof relatief veel aandacht behoeften. Relatief gezien ligt de score ook hoog bij zware metalen, N₂O en CCS, maar daarvan is het aantal behandelde casussen in 2009 wel laag.



Figuur 3: Mate waarin de prioritaire onderwerpen in de behandelde casussen aan de orde waren in 2009 in relatie tot de mate waarin actieve inzet van de VI in die gevallen nodig was.

2.2 Enkele getallen

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

Actie	2008	2009
Aantal proactieve casussen (casussen waarbij de VI in het voortraject, dat wil zeggen vóór de ontwerpbeschikking, actief met bevoegd gezag heeft overlegd en inbreng heeft geleverd)	40	61
Aantal beoordeelde ontwerpbeschikkingen	147	218
Aantal uitgebrachte zienswijzen	21	18
Percentage zienswijzen op aantal beoordeelde ontwerpbeschikkingen	14%	8%
Aantal door de VI opgestarte beroepszaken	4	0

In 2009 zijn door de VI meer casussen proactief opgepakt (dat wil zeggen door inbreng te leveren in het voortraject) en zijn er meer ontwerpbeschikkingen beoordeeld. Overall zijn in dit jaar 279 casussen behandeld tegen 187 in 2008. Het valt op dat in 2009, relatief gezien, beduidend minder zienswijzen op ontwerpbeschikkingen zijn uitgebracht. Tevens zijn in 2009 tot nu toe geen beroepszaken gestart, terwijl dat in 2008 nog wel het geval was. Dit kan een indicatie zijn dat de in 2008 uitgesproken verwachting uitkomt, namelijk dat bij een voortschrijdende implementatie van de proactieve aanpak het aantal zienswijzen en vooral het aantal beroepszaken tot een minimum wordt beperkt.

2.3 Thema's

2.3.1 Broeikasgassen

Voor het thema klimaat wordt naast energiebesparing door VROM vooral beleidsmatig aandacht besteed aan maatregelen in de vorm van afvangen en opslaan van CO₂ (zie paragraaf 2.3.2) en het reduceren van emissies van de zogenoemde 'overige broeikasgassen'.

Wat betreft het laatste is door de VI in de vergunningverlening gekeken naar opties voor vermindering van CH₄ uit stortplaatsen (zie paragraaf 2.4.7) en vermindering van N₂O bij de chemische industrie.

De N₂O-emissies van de chemische industrie vinden voornamelijk plaats bij de productie van salpeterzuur. Nederland telt zes salpeterzuurfabrieken, waarvan er twee in 2010 gesloten zullen worden. Door de toepassing van nageschakelde technieken voldoen alle vier de overige fabrieken inmiddels aan de toepassing van BBT zoals beschreven in de relevante BREF voor de anorganische bulkchemie. Deze vier fabrieken realiseren nu emissieniveaus voor N₂O die behoren tot de beste in Europa.

Overigens valt N₂O onder het regime van de CO₂-emissiehandel.

2.3.2 *Afvangen en opslaan van CO₂ bij energiecentrales*

Op dit moment bestaat geen inzicht in, of zijn geen harde gegevens beschikbaar, in hoeverre de nu in aanbouw zijnde kolencentrales in de toekomst aangepast kunnen worden om CO₂ af te vangen (in hoeverre ze *capture ready* zijn), CO₂ te transporteren en op te slaan. Wanneer deze energiecentrales niet tijdig uitgerust of aangepast kunnen worden voor CO₂-afvang bestaat het gevaar dat de komende jaren ongewenst grote hoeveelheden broeikasgassen in de atmosfeer zullen worden geëmitteerd. Het niet realiseren van de afvang en opslag van CO₂ houdt daarmee grote risico's in voor het behalen van de kabinetsdoelstelling om de emissies van broeikasgassen in 2020 met 30% terug te dringen.

In 2008 heeft Jacobs Consultancy in opdracht van de VI een toetsingskader en een handreiking opgesteld waarmee in principe bepaald kan worden in hoeverre een stookinstallatie in de toekomst aangepast kan worden voor CO₂-afvang, -transport en -opslag. Dit toetsingskader is in 2009 uitgetest in twee pilots bij kolencentrales, die volgens de vergunningaanvraag capture-ready worden gebouwd. Doel was een praktijktoets uit te voeren op de bruikbaarheid van het instrument. Kern van de methodiek is dat een toets wordt uitgevoerd op de compleetheid van de benodigde informatie welke gangbaar is in de voorbereidende fase van een nieuwbouwproject in de energie- en petrochemische sector. Uit de pilots is een aantal methodologische en uitvoeringstechnische vragen naar voren gekomen die aanpassing van de ontwikkelde methodiek noodzakelijk maken.

In 2010 krijgt dit een vervolg.

2.3.3 *NEC-doelstellingen*

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

In 2009 is in dit project aan NH₃ geen aandacht besteed, omdat de industriële bedrijven daaraan nauwelijks bijdragen in vergelijking met de landbouwsector. Voor VOS is in de loop van de uitvoering in 2009 gebleken dat vanuit de VI weinig inbreng nodig was in de advisering op Wm-vergunningen, aangezien het NEC-plafond voor VOS wel gehaald zal worden in de periode tot 2010. Overigens heeft de VI wel geadviseerd in gevallen waar voor VOS-emissies in het Wm-traject geen maatregelen op BBT-niveau werden voorzien (een beperkt aantal gevallen). Bij de TOP-advisering is de NEC-aandacht zodoende het meest gericht op de overige componenten, te weten NO_x en SO₂.

Het beeld voor NO_x en SO₂ is dat de NEC-doelstellingen alleen gehaald worden als alle zeilen worden bijgezet qua mogelijkheden voor emissiereductie. Daarom heeft de VI op deze componenten scherp ingezet.

Voor NO_x is door de VI bijgedragen aan het nastreven van de scherpste BBT-niveaus bij nieuwe bedrijven, bijvoorbeeld gasgestookte energie-installaties.

In één geval heeft de VI een beroepszaak ingesteld, waarin de Raad van State de beslissing in de zaak heeft aangehouden. Bij uitspraken van 29 april 2009 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak het Hof van Justitie van de EU verzocht om door middel van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over een aantal vragen die verband houden met de NEC-richtlijn. Deze uitspraak, die mogelijk langer dan een jaar op zich kan laten wachten, is van belang voor de beslissing op de betreffende zaak.

Emissies van SO₂ zijn vooral aan de orde bij raffinaderijen, basismetale en energiecentrales op basis van kolenstook. De activiteiten van de VI op dit onderwerp worden nader beschreven bij de betreffende branches (zie paragraaf 2.4).

2.3.4 *Stof en zware metalen*

Voor fijnstof heeft de VI een sterke aanzet gegeven tot toepassing van het Actieplan Fijnstof door in relevante Wm-vergunningen in te zetten op het gewenste emissieniveau van maximaal 5 mg/m³. Aangezien de implementatie van het actieplan in de NeR en in de relevante oplegnotities nog niet is afgerond, is de 5 mg/m³ nog niet altijd realiseerbaar gebleken.

Voor zware metalen (meestal samenhangend met stofemissies) is in 2009 in een aantal gevallen door de VI specifieke inbreng geleverd in de vergunningverlening. Meest in het oog springend voorbeeld hiervan is de bijdrage aan het herstelbesluit voor Corus.

2.3.5 *Externe veiligheid*

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

Het onderwerp externe veiligheid blijkt in het merendeel van de tijdens de TOP-advisering beoordeelde casussen goed te zijn verwerkt in de Wm-vergunningen. Er was in 2009 slechts een beperkt aantal gevallen waarin de VI met betrekking tot externe veiligheid een actieve inbreng heeft geleverd in het Wm-traject. In 40% van de behandelde casussen speelt externe veiligheid een rol, maar slechts in zo'n 5% is door de VI geïntervenieerd op dit onderwerp (zie figuur 3). Enkele voorbeelden:

- Bedrijf stelt aan bevoegd gezag voor om een zogenoemde flexibele QRA te hanteren waarbij de ligging van de 10⁻⁶ - contour van het plaatsgebonden risico steeds wordt bepaald door de actuele opslag van risicovolle stoffen (naar aard en hoeveelheden). Door de VI is hierop negatief geadviseerd, onder andere vanwege de zeer lastige handhaafbaarheid.
- De vestiging van een overslagstation voor gevaarlijke stoffen bleek op basis van een uitspraak van de Raad van State te vallen onder het Activiteitenbesluit. Het bedrijf zegt maximaal 400 ton gevaarlijke stoffen te gaan overslaan (op enig moment telkens maximaal 48 uur aanwezig). Het invloedsgebied is dan ongeveer 2,5 km en een nabijgelegen woonwijk ligt op 400 meter. De inzet van de VI is er op gericht om in deze specifieke casus tot een oplossing te komen en om met beleid voor dit type gevallen te komen tot aanpassing van de regelgeving.
- Bedrijf heeft een plaatsgebonden risicocontour van 10⁻⁶ waarbinnen kwetsbare objecten kunnen worden gerealiseerd op basis van het vigerende bestemmingsplan. Bevoegd gezag wil vergunning verlenen voor een uitbreiding, waardoor de risicocontour nog groter zal worden. De VI heeft geïntervenieerd in deze casus, gericht op vergunningverlening nadat eerst het bestemmingsplan is aangepast.

Van de casussen waarin voor het onderwerp externe veiligheid een actieve inbreng door de VI nodig werd geacht, bleek het in het merendeel van de gevallen (zo'n 75%) te gaan om een gemeente als bevoegd gezag. Voor een conclusie is het aantal

casussen mogelijk wat te klein, maar dit geeft wel de indruk dat gemeenten gemiddeld genomen meer moeite hebben met het onderwerp externe veiligheid dan provincies.

Een opvallend verschijnsel dat in de afgelopen periode in enkele casussen concreet aan de orde kwam, kan worden aangeduid met de term 'verdampende risico's'. Het gaat hierbij om bedrijfssplitsingen zoals die de laatste jaren regelmatig plaatsvinden. Hierdoor ontstaan op chemische complexen vanuit één inrichting meerdere inrichtingen. Het begrip inrichting is uitgangspunt bij vaststelling van de risicocontour(en), zodat de invloed van de afzonderlijke inrichtingen tot andere, meestal kleinere, risicocontouren kunnen leiden dan de oorspronkelijke totale inrichting, met eventuele gevolgen voor het plaatsgebonden risico, het groepsrisico en ruimtelijke ordeningsaspecten.

In 2010 voert het RIVM een zogenoemde quickscan uit op een tweetal referentiecomplexen, op grond waarvan eventuele knelpunten voor plaatsgebonden en groepsrisico en implicaties voor ruimtelijke ontwikkelingen kunnen worden voorgelegd aan de beleidsdirectie.

2.4 Bedrijfstakken

2.4.1 Afvalverbrandingsinstallaties

De VI heeft in 2009 van meerdere afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) de aanvragen en ontwerpbeslikkingen beoordeeld. Op grond hiervan blijkt dat de bedrijven in de afvalverbrandingsbranche goed aan het Besluit luchtemissies afvalverbranding en de BREF Afvalverbranding voldoen.

Bij twee AVI's hebben in de afgelopen vijf jaar geen vergunningprocedures voor de inrichting als geheel plaatsgevonden. De VI heeft bij deze installaties op grond van dossieronderzoek bepaald of de installaties nog voldoen aan BBT met het oog op een eventuele voordracht aan het bevoegd gezag voor revisie. Uit het dossieronderzoek blijkt dat in het ene geval het bedrijf aan BBT voldoet en dat in het andere geval een nieuwe AVI wordt gebouwd ter vervanging van twee oudere ovens die niet geheel aan BBT voldoen. Voordracht voor revisie is daardoor niet aan de orde. De techniek voldoet aan BBT of gaat hier aan voldoen.

Het verbranden, vergisten of het vergassen/pyrolyseren van organische afvalstoffen (biomassa) levert groene stroom. Initiatieven voor het verbranden of vergisten van biomassa binnen de inrichting van een AVI, zijn 'meegenomen' bij de betreffende AVI. In 2009 heeft de VI in dat kader voor twee groene initiatieven een beoordeling van het Wm-traject behandeld.

2.4.2 Basismetaal

Voor de sector basismetaal is de aandacht van de VI vooral gericht op stof en zware metalen in het herstelbesluit voor Corus (voortgezette activiteit uit 2008) en aan de realisatie van SO₂-maatregelen bij de twee aluminiumsmelters in Nederland.

In de Coruszaak is door de VI vooral ingezet op het realiseren van een doekfilter als nageschakelde techniek bij de sinterfabriek. Vanuit de VI is beargumenteerd dat het doekfilter als BBT beschouwd moet worden. Recentelijk is Corus akkoord gegaan met het voorschrijven van een norm gerelateerd aan toepassing van doekfilters waaraan per 1 september 2015 voldaan dient te worden. Deze afspraak is opgenomen in de uitspraak van de Raad van State. Wel dient deze afspraak nog

door het bevoegd gezag te worden verankerd in de vergunning. Na realisatie van de doekfilters zal de uitstoot van stof overeenkomstig de NeR (en Actieplan Fijnstof) zijn en zal naar verwachting ook de uitstoot van de diverse zware metalen binnen de relevante NeR-normen vallen.

Naar aanleiding van overleg tussen de beide aluminiumsmelters, de betrokken provincies, de VI en de beleidsdirectie VROM hebben de beide bedrijven aangegeven alsnog onvoorwaardelijk in te stemmen met het in werking hebben van ontzwavelingsmaatregelen uiterlijk per 1 januari 2015.

In het kader van een lopende revisievergunning zijn zienswijzen ingebracht, onder andere door de VI, voornamelijk gericht op het introduceren van ontzwavelingsmaatregelen. Op basis van de instemming van de bedrijven met de gevraagde maatregelen (als reactie op de ingebrachte zienswijzen) zal de VI geen gebruik maken van een beroep bij de Raad van State.

2.4.3 *Chemische industrie*

De diversiteit aan type bedrijven is binnen de sector van de chemische industrie erg groot, zowel in omvang als qua type producten en productieprocessen (dedicated tegenover multi-purpose en continu tegenover batchgewijs).

Veel van de chemiebedrijven vallen onder het predikaat TOP-bedrijven omdat ze vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO), zodat externe veiligheid veelal aan de orde is in de te behandelen casussen. In enkele gevallen is externe veiligheid daadwerkelijk een onderwerp geweest met een actieve inbreng bij een chemiecasus (zie paragraaf 2.3.5).

2.4.4 *Energiecentrales*

Waren in 2007 en 2008 de inspanningen van de VI vooral gericht op de initiatieven voor de bouw van nieuwe kolencentrales, in 2009 zijn het vooral de gascentrales en bio-energiecentrales geweest die de meeste aandacht vroegen. Van belang hierbij is dat lopende procedures tegen de bouw van de kolencentrales door de Raad Van State zijn aangehouden in afwachting van de beantwoording van door de Raad gestelde prejudiciële vragen aan het Europese Hof over de te stellen eisen bij vergunningverlening in relatie tot het halen van de NEC-doelstellingen.

In de Eemshaven is het plan voor de bouw van een ultramoderne 1200 MWe stoom- en gascentrale in een vergevorderd stadium. Voor de bouw van een aardgasgestookte elektriciteitscentrale van 800–900 MWe in Moerdijk is door de initiatiefnemer een startnotitie uitgebracht. De advisering van de VI was hierbij met name gericht op de emissies van NO_x (toepassing van Selective Catalytic Reduction, SCR) en de mogelijkheid om in de toekomst de centrale aan te passen voor de afvang en opslag van CO₂ (capture readiness). Daarnaast heeft de VI actief geïntervenieerd over de bijstook van bio-olie in een gascentrale. Andere opvallende initiatieven waren de bijstook van biopropaan en de bouw van een nieuwe biomassa-centrale bij een tweetal bestaande kolencentrales.

Op initiatief van de VI is door een extern bureau een analyse uitgevoerd naar de milieuruimte binnen een vijftal bestaande vergunningen van energieproductiebedrijven. Bij tenminste twee hiervan lijkt een aanscherping van de vergunning reëel mogelijk.

In 2009 heeft de VI een toenemend aantal initiatieven voor de bouw van bio-energiecentrales geconstateerd. Plannen worden onder andere ontwikkeld voor de bouw van bio-energie centrales in Dordrecht, Vlissingen en Zaanstad. Bij deze centrales spelen zowel de (vergelijkbare) problematiek van luchtmissies bij

verbranding van (bio)brandstoffen als de regelgeving voor afvalverwijdering- en verbranding. Tot nu toe heeft dit nog niet geleid tot interventies van de VI. Verder zijn er talrijke kleinschalige initiatieven voor opwekking van energie met biomassa, biogas, vergisting, pyrolyse en dergelijke. Deze initiatieven vallen gewoonlijk niet onder de definitie van TOP-bedrijven, maar vormen een toenemende factor van belang bij energieopwekking. Het RIVM heeft in 2009 in opdracht van de VI een inventariserende studie uitgevoerd naar de aard, omvang en relevante milieuaspecten van deze sector.

2.4.5 *Op- en overslag stortgoederen*

Bij grootschalige op- en overslag van stortgoederen vormt het fenomeen van verwaaiend stof en andere vormen van niet-gekanaliseerde stofemissies een belangrijk aandachtspunt in het kader van het Actieplan Fijnstof. Uit de inventarisaties die zijn uitgevoerd in het kader van het actieplan blijken de bedrijven die stortgoederen op- en overslaan een substantiële bijdrage te leveren aan de totale stofemissie in Nederland.

De VI heeft zich in 2009 verdiept in specifieke kenmerken van deze branche. In het verlengde hiervan heeft zij aan VROM een advies uitgebracht over een aanpassing van de NeR. De aanpassing heeft betrekking op het NeR-onderdeel "diffuse stofemissie bij op- en overslag en bewerking van stuifgevoelige goederen". Dit advies heeft er toe geleid dat de handhaafbaarheid op enkele onderdelen is verbeterd en dat een aanvullend onderzoek wordt uitgevoerd naar de mogelijkheden om diffuse stofemissies te meten.

Vooralsnog zal de VI haar aandacht in 2010 toespitsen op een beperkt aantal bedrijven die in deze branche het sterkst bijdragen aan de emissie van stof via verwaaiing.

2.4.6 *Raffinaderijen*

Raffinaderijen zijn belangrijke industriële bronnen van emissies naar de atmosfeer. Bij de vijf raffinaderijen in Nederland is met de overgang van het stoken op olie naar het stoken op gas een maatregel genomen waarmee de milieubelasting substantieel is gereduceerd. Om de vergunningen van de raffinaderijen op BBT-niveau te brengen, liepen in 2009 diverse vergunningprocedures, welke door de VI actief zijn gevolgd. De adviezen van de VI richtten zich met name op de SO₂- en NO_x- en stofemissies.

In het kader van twee vergunningprocedures heeft de VI uiteindelijk een zienswijze uitgebracht. Het ging hierbij om de vastgestelde grenswaarden voor stof voor procesinstallaties en energiesystemen en het onderzoeken van de mogelijkheden om deze emissies in de toekomst verder te reduceren. VROM hecht aan onafhankelijk en deskundig onderzoek en zal het bevoegd gezag op dat punt ondersteunen. VROM en de VI spannen zich in om in overleg met het bevoegd gezag hiervoor de randvoorwaarden te creëren.

2.4.7 *Stortplaatsen*

Stortplaatsen zijn vanuit het oogpunt van emissies vooral van belang vanwege CH₄. Van de totale CH₄-emissie in Nederland is ongeveer een derde afkomstig uit stortplaatsen. Het CH₄ ontstaat uit organisch materiaal onder invloed van microbiële omzettingen en vormt het hoofdbestanddeel van het uit stortplaatsen vrijkomende stortgas.

Als belangrijkste BBT voor het tegengaan van de CH₄-emissies geldt het toepassen van stortgasonttrekkingssystemen en het nuttig gebruiken van het onttrokken stortgas. Deze maatregel wordt, evenals een aantal aanvullende vormen van BBT beschreven in de "Handreiking Methaanreductie Stortplaatsen" van SenterNovem. Deze handreiking behoort tot de zogenoemde aangewezen BBT-documenten. Bij de Wm-vergunningen voor stortplaatsen is door de VI in 2009 vooral aandacht besteed aan de wijze waarop de in de handreiking beschreven maatregelen worden voorgeschreven. Gebleken is dat het bevoegd gezag op een adequate wijze invulling hieraan geeft.

Overigens is al een aantal jaren de trend waarneembaar dat de hoeveelheden CH₄ die in stortplaatsen ontstaan teruglopen. Dit is uiteraard voor een deel het gevolg van het uitgestuurd raken van het oudere stortmateriaal. Maar het komt voor een belangrijk deel ook doordat het aandeel organisch materiaal vermindert in het tegenwoordig gestorte afval. Organisch materiaal wordt steeds meer gescheiden ingezameld en verwerkt tot compost of omgezet in vergistingsinstallaties. Naventant lopen daardoor ook de onttrokken stortgashoeveelheden terug.

2.4.8 *Overige sectoren*

De hierboven beschreven bedrijfstakken vormen de belangrijkste branches qua invloed op de prioritaire onderwerpen waaraan in 2009 aandacht is besteed. Dat betekent dat de overige sectoren waarvan de bedrijven voor het merendeel wel formeel onder de categorie TOP-bedrijven vallen (zie bijlage), meestal niet in aanmerking komen voor een proactieve behandeling van de VI. Als deze casussen aandacht krijgen van de VI dan is dat via het beoordelen van ontwerpbeslissingen. Zo is in twee gevallen voor een bedrijf in de voedingsmiddelenindustrie een zienswijze uitgebracht (betreffende emissies van stof en NO_x).

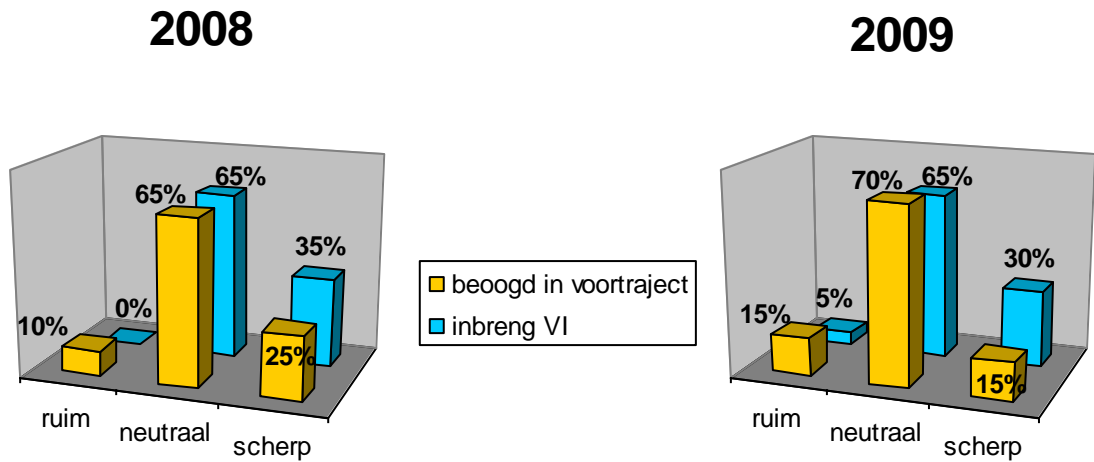
Over het geheel genomen is de capaciteit die door de VI besteed wordt aan de "overige sectoren" beperkt in vergelijking met de hiervoor beschreven prioritaire sectoren.

3 Analyse en beschouwingen

3.1 Resultaten 2009 in vergelijking met 2008

Bij meerjarige projecten is normaliter één van de evaluatievragen hoe de resultaten in verschillende jaren zich onderling verhouden. Onderstaand wordt die vergelijking gemaakt voor TOP-advisering zoals die in de periode 2008-2009 in dezelfde opzet is uitgevoerd.

In figuur 4 zijn de resultaten van 2008 en 2009 naast elkaar gezet.



Figuur 4: Vergelijking projectresultaten van het verslagjaar met vorig jaar (conform de weergave in figuur 1).

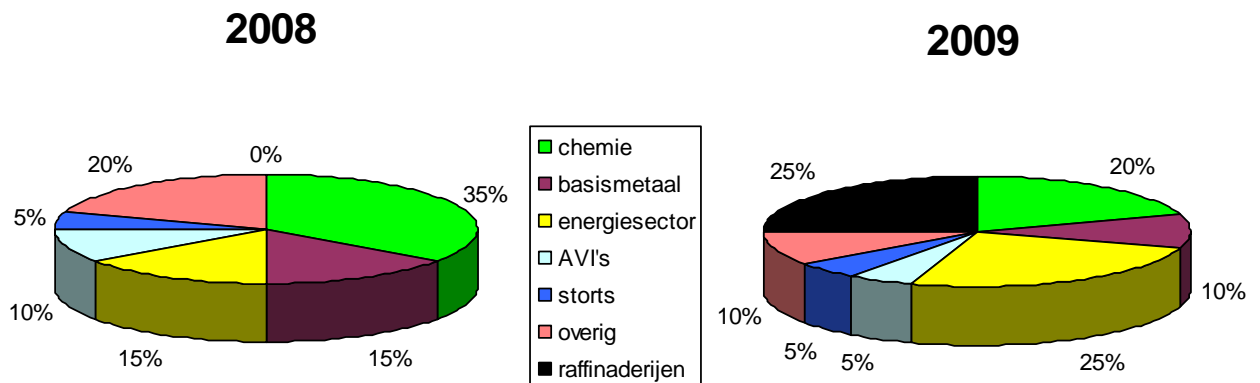
Bij het vergelijken van de resultaten over beide jaren kan het volgende worden opgemerkt:

- Het aandeel *ruim* "beoogd in het voortraject" ligt in 2009 hoger dan in 2008, terwijl het aandeel *scherp* in het voortraject juist lager ligt.
- Hetzelfde effect is ook te zien in de resultaten na "inbreng VI", zij het dat de verschillen tussen 2008 en 2009 kleiner zijn (zo is het aandeel *scherp* gezakt van 35% in 2008 naar 30% in 2009).
- Het aandeel als *neutraal* te waarden emissievoorschriften bedraagt in alle doorsnedes ongeveer twee derde. Hierin zit dus geen verloop tussen 2008 en 2009.

Op grond van de eerste twee punten lijkt de conclusie voor de hand te liggen dat in 2009 door bevoegd gezag en VI minder is bereikt dan in 2008. Zo simpel kan echter de vergelijking niet worden gemaakt. Het type behandelde bedrijven is namelijk in 2008 en 2009 niet hetzelfde geweest (dus statistisch gezien niet volledig vergelijkbare groepen). Er is sprake van een verschillende brancheverdeling van behandelde TOP-bedrijven over beide jaren (zie figuur 5). Een mogelijke verklaring is dat bedrijven waarvoor het moeilijk is om een scherpe normering te realiseren in 2009 sterker vertegenwoordigd zijn geweest in het te behandelen bedrijvenbestand dan in 2008.

Overigens verschilt het uiteindelijke resultaat (de blauwe kolommen in figuur 4) in 2008 niet veel van 2009.

Er valt nog wel een kanttekening te plaatsen bij deze beschouwing. Om een trend af te leiden zijn twee punten in de tijd uiteraard niet voldoende. De hierboven geschetste vergelijking tussen jaarresultaten zal meerzeggend zijn naarmate (in de toekomst) meer jaren in de vergelijking kunnen worden betrokken.



Figuur 5: Aandachtsverdeling VI over industriële branches bij het adviseren over Wm-vergunningverlening aan TOP-bedrijven.

3.2 Mogelijke aanknopingspunten voor het halen van NEC-doelstellingen

3.2.1 Wm-vergunningen in relatie tot NEC

Doordat relatief veel in het bovenste deel van de range van BREF-normen wordt vergund, zal voor stoffen waarvoor een NEC-doelstelling geldt, het plafond eerder worden bereikt of overschreden dan wanneer relatief vaak scherp zou worden vergund.

Het bevoegd gezag heeft geen aanknopingspunten om in de individuele vergunningverlening rekening te houden met NEC-doelstellingen. De advisering door de VI is erop gericht om dat aandachtspunt wel mee te nemen. In die zin is de inzet van de VI en van het bevoegd gezag als complementair te bestempelen.

Het is niet wenselijk, zowel vanuit het oogpunt van bevoegd gezag als beleidsmatig, om te streven naar een directe koppeling tussen NEC en Wm, onder andere vanwege de slechte vertaalbaarheid van een op nationaal niveau geaggregeerd emissiebeeld naar het niveau van een individuele emittent.

Het is wel aan te bevelen om vanuit beleidsoogpunt te streven naar een vertaalschakel die kan worden gehanteerd om aanscherping van NEC in directe zin te vertalen in consequenties voor de verschillende bronnen of broncategorieën, waaronder ook de groep van industriële emittenten.

3.2.2 Emissiehandel in relatie tot NEC

Een andere optie om het behalen van NEC-doelstellingen te bevorderen via acties bij individuele industriële emittenten zou kunnen bestaan uit het verbreden van de

emissiehandel naar grotere groepen van bedrijven en naar meer componenten dan alleen CO₂ en NO_x (bijvoorbeeld ook SO₂ en fijnstof). Echter, gezien de specifieke praktische kenmerken (emissieverdeling over emittenten, aantallen emittenten, benodigde meetprotocollen en dergelijke) en juridische onderbouwing (zoals de vastlegging van rechten en de correlatie met Europese regelgeving) is dit een moeilijk realiseerbare optie.

Voor beleid is het nog wel aan te bevelen om na te gaan of voor het halen van NEC-doelstellingen financieel-economische instrumenten toepasbaar kunnen zijn naast de Europese regelgeving, en zo ja welke.

3.3 Aspecten met betrekking tot regelgeving

3.3.1 Integrale afwegingen in milieuvergunningen

Door het bevoegd gezag wordt regelmatig het ruim(er) vergunnen gekoppeld aan het scherp(er) vergunnen van andere componenten, onder de noemer 'integrale afweging'. In principe is dit toegestaan, zoals bij de Europese regelgeving is beschreven in de IPPC (BREF Economics and Cross-Media Effects) en ook is vastgelegd in de NeR. Echter, de overwegingen en de gehanteerde procedures zijn in de praktijk niet transparant. Dit maakt het erg lastig om een maatstaf te hanteren om te bepalen wanneer de resultaten van integrale afwegingen wel en wanneer niet acceptabel zijn.

Om integrale afwegingen beter toetsbaar te maken zou een goed uitgewerkte en éénduidig gestructureerde werkwijze welkom zijn. Hierbij zou een set van uitgewerkte voorbeelden voor de toepassers in de praktijk verhelderend kunnen werken.

3.3.2 Verhouding BREFs en NeR

In een aantal casussen is de vraag aan de orde gekomen of voorrang gegeven moet worden aan de NeR of aan BREFs in gevallen waarin de normniveaus uit deze regelgeving niet samenvallen of overlappen. Op deze vraag blijkt in de NeR (inclusief de NeR-oplegnotities bij de BREFs) geen duidelijk antwoord te worden gegeven. Dit leidt regelmatig tot niet-éénduidige interpretaties bij bevoegd gezag en bij de VI.

Op grond hiervan is door de VI aan beleid geadviseerd om éénduidig vast te leggen hoe de NeR (het algemene deel en de bijzondere regelingen) en oplegnotities zich verhouden tot de BREFs.

Overigens blijft de NeR belangrijk voor gevallen waarin de BREFs niet voorzien. Dat kan het geval zijn bij componenten die in de BREF voor de betreffende bedrijfstakken (zogenoemde verticale BREFs) niet worden genoemd (ook niet in horizontale BREFs) of bij bedrijven die niet onder de IPPC vallen.

3.3.3 IPPC-conformiteit en voldoen aan BBT

Nieuwe vergunningen voor TOP-bedrijven blijken in de meeste gevallen te voldoen aan IPPC, ten minste in administratieve zin. Vraag is echter of er daarbij ook sprake is van BBT. Want vergunnen binnen de BREF-ranges, wil nog niet altijd zeggen dat de laatste stand der techniek in een specifieke casus wordt toegepast.

De door de VI ondernomen acties in de TOP-advisering zijn meestal gebaseerd op overwegingen dat (zelfs al is er sprake van IPPC-conformiteit) niet op BBT-niveau is vergund.

In ongeveer tien casussen in 2009 (en overigens ook enkele in 2008), viel op dat de grondslag voor toepassing van BBT reeds in de aanvraag onvoldoende was ingebracht, waardoor de emissievoorschriften niet voldoende scherp konden worden ingevuld. Op dit punt is het van belang om zowel bij bedrijven alsook bij het bevoegd gezag te pleiten voor alertheid voor goede BBT-beschouwingen ten tijde van het aanvraagstadium van Wm-procedures.

3.3.4 *Uitvoerbaarheid van regelgeving*

De regelgeving met betrekking tot emissies naar de lucht is niet altijd helder en eenduidig. Factoren die een goede interpretatie (kunnen) bemoeilijken, zijn bijvoorbeeld:

- Emissienormen zijn soms afhankelijk van bedrijfs- en procesparameters, waarbij de relatie (eventueel een rekenkundige verhouding) niet altijd eenduidig is vastgelegd.
- Differentiaties als functie van brontype en/of brongrootte (zoals het geval is in de NeR voor stofemissies) of als functie van een klasse-indeling voor een component (zoals het geval is voor VOS in de NeR).
- Ondoorzichtige samenhang tussen verschillende regels, zoals in het geval van NeR en BREFs (zie paragraaf 3.3.2).
- Split views en speciale rekenregels (zoals bubbleconcepten) in BREFs.

De complexiteit van de regels kan daardoor in bepaalde gevallen zo ver oplopen dat een volledige en goede interpretatie slechts is voorbehouden aan een beperkt aantal experts. Een branche waar dat bij uitstek voor geldt, is de branche van raffinaderijen. Maar ook de chemische sector kent een aantal lastig te hanteren regelingen. Dit is concreet aan de orde gekomen bij de TOP-advisering voor de vergunningverlening aan de raffinaderijen. Het gaat daarbij vooral om het interpreteren van de samenhang tussen de volgende items:

- BREF Refineries.
- Voorgenomen aanpassing van het Besluit emissie-eisen stookinstallaties A (BEES-A) op grond van de richtlijn Large Combustion Plants (LCP).
- Het Actieplan Fijnstof.
- De SO₂-afspraken met raffinaderijen in het kader van NEC.
- Toepassing van bubbleconcepten.
- De NO_x-emissiehandel.

Hierdoor is de uitvoerbaarheid en daarmee ook de handhaafbaarheid van de regelgeving ernstig in het geding. In dergelijke omstandigheden is het ook lastig om op effectieve wijze te streven naar een zo laag mogelijk niveau van emissies, waardoor de complexiteit van de regelgeving een negatief effect heeft op het bereiken van NEC-doelstellingen.

3.4 **Uniformiteit**

De VI overziet via dit project het belangrijkste deel van de vergunningtrajecten van de meest milieurelevante bedrijven. Vanuit deze landelijke overzichtspostie over de Wm-procedures die de verschillende vertegenwoordigers van het bevoegd gezag uitvoeren, kan worden aangestuurd op gelijke voorschriften in gelijke bedrijfssituaties. Hierdoor wordt bijgedragen aan uniformiteit van vergunningvoorschriften, maar ook aan het realiseren van level playing field. In 2009 zijn er meerdere casussen aan de orde geweest waarin deze landelijke positie is benut.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

Mede door de inzet van de VI in de vorm van advisering aan het bevoegd gezag over de Wm-vergunningverlening aan de meest milieurelevante bedrijven, is sprake van gemiddeld scherpere emissievoorschriften voor prioritaire onderwerpen in de Wm-vergunningen van de grote bedrijven. Dit leidt ertoe dat bij grote bedrijven de emissievrachten van de prioritaire componenten, zoals fijnstof en NEC-stoffen, nu lager liggen.

Naast deze hoofdconclusie, zijn ook de volgende conclusies getrokken:

- De VI en het bevoegd gezag vullen elkaar goed aan in de Wm-vergunningverlening. De VI bewaakt de landelijke emissieniveaus in relatie tot de Europese verplichtingen (vooral NEC). Het bevoegd gezag kent de lokale situatie goed en bespreekt dit met de VI in het landelijk perspectief.
- Een sterke reductie van het aantal niet-BBT situaties is bereikt.
- TOP-advisering draagt ook bij aan uniformiteit van vergunningvoorschriften en aan level playing field voor bedrijven.

Op het gebied van de regelgeving is gedurende het project een aantal ervaringen opgedaan met moeilijk hanteerbare of lastig te interpreteren richtlijnen:

- De relatie tussen BREFs en NeR is niet altijd duidelijk.
- Een directe koppeling tussen Wm en NEC ontbreekt.
- De complexiteit van de regelgeving is soms zodanig groot dat voor bepaalde branches slechts enkele experts het geheel kunnen doorgronden.
- Emissiehandel is (zoals in de huidige vorm voor NO_x) lastig te combineren met een algemeen streven naar scherpe normstellingen.
- Integrale afwegingen worden vaak te beperkt gemotiveerd en niet op transparante en navolgbare wijze uitgevoerd.

Mede op grond van deze ervaringen, kunnen de volgende aanbevelingen worden opgesteld.

4.2 Aanbevelingen

Aanbevelingen voor beleid:

- Leg éénduidig vast hoe de NeR (algemeen en bijzondere regelingen) en oplegnotities zich verhouden tot de BREFs. Besteed hierbij ook aandacht aan het benutten van de NeR in gevallen waarin geen toepasselijke BREFs beschikbaar zijn (bijvoorbeeld als een bedrijf niet onder de IPPC valt) en in gevallen waarbij emissiesituaties (componenten, condities, etc.) niet worden genoemd in de BREF voor de betreffende bedrijfstak.
- Vanuit de optiek dat het niet de voorkeur verdient om te streven naar een directe koppeling tussen NEC en Wm, verdient het aanbeveling om vanuit beleidsoogpunt te streven naar een vertaaltap die kan worden gehanteerd om aanscherping van NEC-doelstellingen te vertalen in consequenties voor de verschillende broncategorieën, waaronder ook de groep van industriële emittenten.

- Streef naar een verheldering van de werkwijze die door het bevoegd gezag gevolgd kan worden bij het toepassen van de complexere BREFs (zoals de BREF voor raffinaderijen en een aantal BREFs voor de chemische industrie).
- Mogelijk dat naast het hanteren van scherpe normstellingen het toepassen van financieel-economische instrumenten, anders dan emissiehandel, aanknopingspunten biedt voor het bereiken van verdergaande emissiereducties. Het verdient aanbeveling de toepasbaarheid te verkennen van financieel-economische instrumenten voor meerdere componenten zoals SO₂ en VOS, als in het geval van verder verlaagde NEC-doelstellingen de bestaande regelgeving ontoereikend wordt.
- Stel een handreiking op die door het bevoegd gezag kan worden benut bij het uitvoeren van integrale afwegingen, waarmee zoveel mogelijk uniformiteit in de toepassing wordt gestimuleerd. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een praktische handleiding bij het hanteren van de BREF Economics & Cross-Media Effects en het NeR-hoofdstuk 2.7. Een andere optie is het opstellen van een set van illustrerende voorbeelden ter ondersteuning van het bevoegd gezag bij het werken met integrale afwegingen in de praktijk.
- In de sfeer van integrale afwegingen zijn mogelijk meer opties te bieden voor het toepassen van een bubbleconcept (bijvoorbeeld een stolpbenadering voor de gehele inrichting, voor een geheel concern of eventueel voor een gebied).

Aanbevelingen voor bevoegd gezag:

- Continueer de proactieve betrokkenheid van de VI bij de Wm-vergunningverlening aan de grote milieurelevante bedrijven. Door het vroegtijdig bespreken van Wm-trajecten kunnen bevoegd gezag en VI gezamenlijk op effectieve wijze BBT-waardige beschikkingen voor TOP-bedrijven realiseren.
- Houd aandacht voor invulling van technieken en voorzieningen conform BBT in vergunningaanvragen, zodat de grondslag van de aanvraag ook past bij de uiteindelijk te hanteren voorschriften in relatie tot BBT.
- Besteed aandacht aan regelmatige actualisaties van Wm-vergunningen in het licht van BBT-ontwikkelingen.

5 Bijlage

Beschrijving van de groep van TOP-bedrijven

De adviesbevoegdheid van de VI betreft categorieën van bedrijven die de grootste milieubelasting opleveren. Deze categorieën van bedrijven worden op grond van artikel 8.7, eerste lid, onder a, van de Wm aangewezen bij ministeriële regeling. Het gaat om de volgende categorieën van bedrijven:

- Bedrijven die verplicht zijn een milieujaarverslag (MJV) op te stellen (op grond van het Besluit milieuverlaglegging).
- Bedrijven die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO).
- Eindverwerkers voor afvalstoffen, te weten afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) en stortplaatsen.

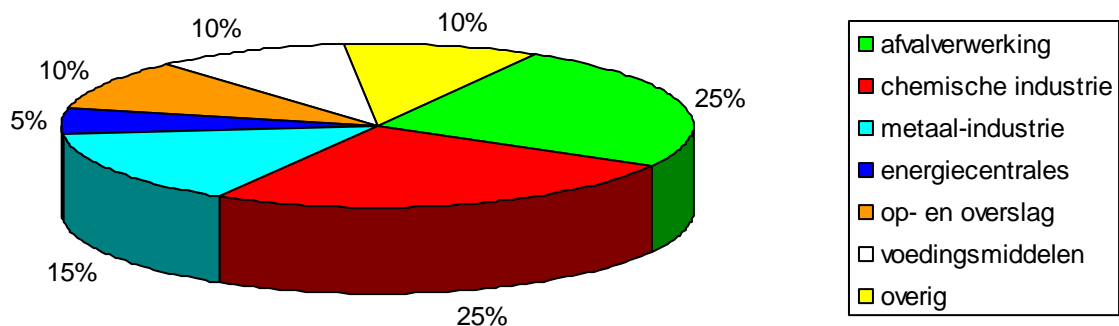
Gezamenlijk wordt deze groep van bedrijven aangeduid met de term TOP-bedrijven. Het gaat momenteel landelijk om ongeveer 700 bedrijven, waarbij in een kwart van de gevallen de gemeente bevoegd gezag is en in driekwart de provincie.

Qua categorieën, zoals hierboven aangegeven (BRZO, MJV, afval), valt ongeveer 15% van de TOP-bedrijven in meer dan één categorie. Het kan bijvoorbeeld gaan om een eindverwerker van afvalstoffen die vanwege de aard van de te verwerken materialen ook onder het BRZO valt, of om een BRZO-bedrijf dat ook een MJV-plicht heeft.

De verdeling van de categorieën is als volgt:

- Circa 55 % van de TOP-bedrijven valt onder BRZO.
- Circa 45 % heeft een MJV-plicht.
- Circa 10 % is afvaleindverwerker (AVI en/of stort).

In onderstaande figuur is in beeld gebracht welk type bedrijven en branches in het TOP-bestand voorkomen.



Figuur 6: Typering TOP-bedrijven (op basis van aantallen inrichtingen).

Opmerkingen bij figuur 6:

- Bij afvalverwerking gaat het naast AVI's en stortplaatsen ook om mestverwerkingsinstallaties (bijvoorbeeld kalvergierbewerking), baggerdepots, rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's), en dergelijke.
- De chemische industrie is zeer divers. Dit varieert van petrochemie (inclusief raffinaderijen) tot fijnchemie (waaronder onder andere farmachemie). Ook de grootte van de individuele bedrijven kan zeer uiteenlopen.
- In de metaalindustrie kan onderscheid worden gemaakt naar basismetaleel, gieterijen (ferro en nonferro) en metaalproductenbedrijven.
- Onder energiecentrales worden hier de primaire energieproducenten verstaan die draaien op gas, olie en/of kolen. Overigens komt het daar ook steeds meer voor dat deels biomassa als energiebron wordt ingezet.
- Bij de op- en overslagbedrijven voor gas (gasdepots), olie en chemicaliën is externe veiligheid normaliter het item waardoor ze op de TOP-lijst staan (BRZO). Bij op- en overslag van stortgoederen is dat vanwege het aandachtspunt fijnstof (verspreiding van stof tijdens handling en door verwaaiing).
- In de sector van de voedingsmiddelenindustrie zijn het onder andere brouwerijen, zuivelbedrijven, zetmeelverwerkers en suikerfabrieken die vanwege de MJV-plicht onder de TOP-criteria vallen.
- Overige bedrijven in de TOP-lijst zijn glasfabrieken, papierproducenten, vuurwerkbedrijven (BRZO-status), galvanobedrijven, asfaltproducenten, logistieke dienstverlening (in geval leidend tot BRZO-status), destructiebedrijven, leerindustrie, grote drukkerijen, enzovoorts.

De bijdrage van de TOP-bedrijven aan de milieubelasting kan zeer sterk uiteen lopen (ook afhankelijk van de componenten die als prioritair worden gezien). Twee voorbeelden:

- Bedrijven die metalen producten verchromen, maken gebruik van chroomzuur, dat als zeer toxisch is gekwalificeerd. Zelfs bij relatief beperkte hoeveelheden chroomzuur op het bedrijfsterrein vallen deze bedrijven al onder het BRZO. Toch is er niet of nauwelijks sprake van een externe veiligheidsprobleem, hetgeen bepaald wordt door de aard van chroomzuur en chroomzuurbaden (RIVM heeft specifiek voor deze sector vastgesteld dat het opstellen van een QRA geen zin heeft, omdat geen relevante PR-contouren op enige afstand van de bron kunnen worden bepaald). Verder treden er normaliter geen luchtmissies van betekenis op bij dit type bedrijven. Ofwel: deze bedrijven vallen binnen de TOP-criteria (vanwege de BRZO-status), maar dragen niet wezenlijk bij aan milieubelasting (externe veiligheid of emissies naar lucht) op landelijk niveau.
- Raffinaderijen scoren qua emissies naar lucht hoog op bijna alle prioritaire componenten (SO₂, NO_x, stof, VOS) en zijn relevant qua externe veiligheid. Deze bedrijven, waarvan er in Nederland vijf actief zijn, dragen daardoor als branche zeer sterk bij aan de landelijke milieubelasting.

Gezien deze grote verschillen binnen het totale TOP-bestand, wordt niet aan alle TOP-bedrijven evenveel tijd besteed, maar de VI-inspanningen worden afgestemd op het milieurendement dat potentieel te behalen is.

Het merendeel van de VI-inzet richt zich op de "top van de TOP"; de circa 50 bedrijven die gezamenlijk het grootste deel van de prioritaire emissies voor hun rekening nemen (overigens is deze groep pas in 2009 concreet ingekaderd). Aan de rest van de TOP-bedrijven wordt in beperktere mate aandacht besteed.