



Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Wettelijke advisering ILT op omgevingsvergunningen grote bedrijven

2019 - 2022





Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat



Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Wettelijke advisering ILT op omgevingsvergunningen grote bedrijven

2019 - 2022

Datum 7 september 2023

Colofon

Uitgegeven door Inspectie Leefomgeving en Transport
ILT/Communicatie en klantcontact

088 489 00 00
www.ilent.nl
@inspectieLeNT

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
Inleiding	6
1. Rol ILT	7
2. Aantallen procedures en interventies 2019-2022	8
3. Voldoen aan wet- en regelgeving vóór interventies ILT	9
4. Voldoen aan wet- en regelgeving vóór interventies ILT per bevoegd gezag	10
5. Voldoen aan wet- en regelgeving na verwerken interventies	12
6. Nieuwe ontwikkelingen	13
7. Casussen uit de praktijk	14

Samenvatting

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) presenteert in deze rapportage de bevindingen van haar taak als wettelijk Wabo-adviseur bij de verlening van omgevingsvergunningen aan grote bedrijven. Vanuit de rol als adviseur beoordeelt de ILT tijdens vergunningprocedures of wet- en regelgeving goed wordt toegepast door bedrijven en bevoegde instanties. Dit wordt uitgedrukt in een naleefpercentage. Kern van de beoordeling is of de Beste Beschikbare Technieken (BBT) worden toegepast waarmee bedrijven hun activiteiten zo veilig en schoon mogelijk uitvoeren. Op de prioritaire thema's Externe veiligheid, Emissies en Afval heeft de ILT vele malen advies uitgebracht, zienswijzen ingediend of is in beroep gegaan tegen een vergunningbesluit.

De rapportage beslaat de periode 2019 tot en met 2022 waarin de ILT van ruim 300 vergunningprocedures de afzonderlijke stappen heeft beoordeeld. In deze periode is het gemiddelde naleefpercentage vóór interventies door de ILT van 89% gedaald naar 81% qua voldoen aan wet- en regelgeving.

De laagste naleefpercentages voor de periode 2019 tot en met 2022 gaan over:

Externe veiligheid:

- Opslag gevaarlijke stoffen (69%)
- Risicoberekening (75%)

Emissies:

- Minimalisatie Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) (76%)

Afval:

- Minimumeisen verwerking (71%)
- Acceptatie, verwerking, administratie en controle (57%)
- ZZS (58%)

De beoordeling door de ILT leidt tot interventies, zoals adviezen en zienswijzen en het gemiddelde naleefpercentage stijgt uiteindelijk tot 97%.

De laagste naleefpercentages voor de periode 2019 tot en met 2022 na interventies door de ILT betreffen de volgende aspecten:

- Emissies: ZZS 5-stappenplan minimalisatie (93 %)
- Afval: minimumstandaard/BBT (95%)
- Afval: AV-beleid en AO/IC (94%)
- Afval: ZZS in afval (93%).

Inleiding

In dit rapport staan de resultaten die de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) in de periode 2019 tot en met 2022 heeft bereikt bij het uitvoeren van de wettelijke adviestaak bij de Wabo-vergunningverlening (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht). Over deze informatie wil de ILT graag met de Brzo-omgevingsdiensten (Besluit risico's zware ongevallen) van gedachten wisselen. Doel is ook om gezamenlijk de kwaliteit van de vergunningen te verhogen.

1. Rol ILT

De ILT heeft een wettelijke adviestaak naar het bevoegd gezag bij de Wabo-vergunningverlening aan grote bedrijven. Dit doet zij op grond van artikel 2.26 lid 3 van de Wabo, in samenhang met het Besluit omgevingsrecht (Bor), artikel 6.3 lid 2. De grote bedrijven zijn grote uitstoters zoals raffinaderijen, (petro)chemische bedrijven, ijzer- en glasproductie, energiecentrales. Maar ook Brzo-bedrijven en afvalverwerkers. Hiermee beoordeelt de ILT of de omgevingsvergunning voldoet aan nationale en Europese regelgeving. Als dit nodig is, maakt de inspectie gebruik van interventies (advies, zienswijze en beroep) om de vergunning te verbeteren.

De adviestaak richt zich vooral op de correcte invoering van de Beste Beschikbare Technieken (BBT). Inhoudelijk gaat het om de volgende 3 thema's die prioriteit hebben:

- **Luchtemissies (uitstoot)**
Toegesplitst op de aspecten SO₂ (zwaveldioxide) en NO_x (stikstofoxides), fijnstof, luchtkwaliteitstoets, ZZS (Zeer Zorgwekkende Stoffen) waaronder kwik, cadmium en dioxines met onder andere de toets aan de MTR-waarde (het maximaal toelaatbaar risico) en Europese industrierichtlijnen (IPPC/RIE). Met als hoofdvragen of vergunningen hieraan voldoen en of er sprake is van BBT.
- **Externe veiligheid (EV)**
Aandacht voor de Europese regels voor veilige omgang met en opslag van gevaarlijke stoffen (Brzo 2015), de risicoberekening (kwantitatieve risicoanalyse, QRA), de toetsing aan de normen voor de risicocontouren (Besluit externe veiligheid inrichtingen, BEVI) en de Publicatierreeks Gevaarlijke Stoffen (PGS)-richtlijnen voor de opslag van gevaarlijke stoffen.
- **Afval**
Vooral aandacht voor het toepassen van de minimumeisen voor de verwerking van afvalstoffen zoals opgenomen in het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP), mengen en gescheiden houden, het acceptatie- en verwerkingsbeleid (AV-beleid), de administratieve organisatie en de interne controle (AO/IC).

De ILT prioriteert haar adviestaak (om de beschikbare capaciteit gericht te kunnen inzetten) aan de hand van de grootte van de emissies en de impact van de externe veiligheidsrisico's van de bedrijven. De Wabo-procedures bij de meest prioritaire bedrijven qua emissies en externe veiligheid en alle afvalbedrijven worden bij het merendeel vanaf de aanvraag beoordeeld en bij de overige de aanvraag gezamenlijk met het ontwerpbesluit. Als er geen prioritaire thema's spelen volgt er geen behandeling. De beoordeling leidt tot een kwalitatief oordeel uitgedrukt in een naleefpercentage dat weergeeft in welke mate aan wet- en regelgeving wordt voldaan.

2. Aantallen procedures en interventies 2019-2022

In tabel 1 vindt u hoeveel procedures de ILT per jaar heeft ontvangen. Deze zijn op basis van de hiervoor genoemde prioritering uitgesplitst in niet-behandelde en in behandeling genomen procedures.

Tabel 1: Aantal ontvangen en in behandeling genomen procedures

	2019	2020	2021	2022
In behandeling genomen Wabo-procedures	136	150	157	109
Niet behandelde Wabo-procedures (volgens werkwijze prioritering)	41	50	76	72
Totaal ontvangen Wabo-procedures	177	200	233	181

In tabel 2 staan de adviezen, zienswijzen en beroepen voor procedures die in de jaren 2019 tot en met 2022 zijn afgerond met een beschikking. Nog lopende procedures vallen hierbuiten.

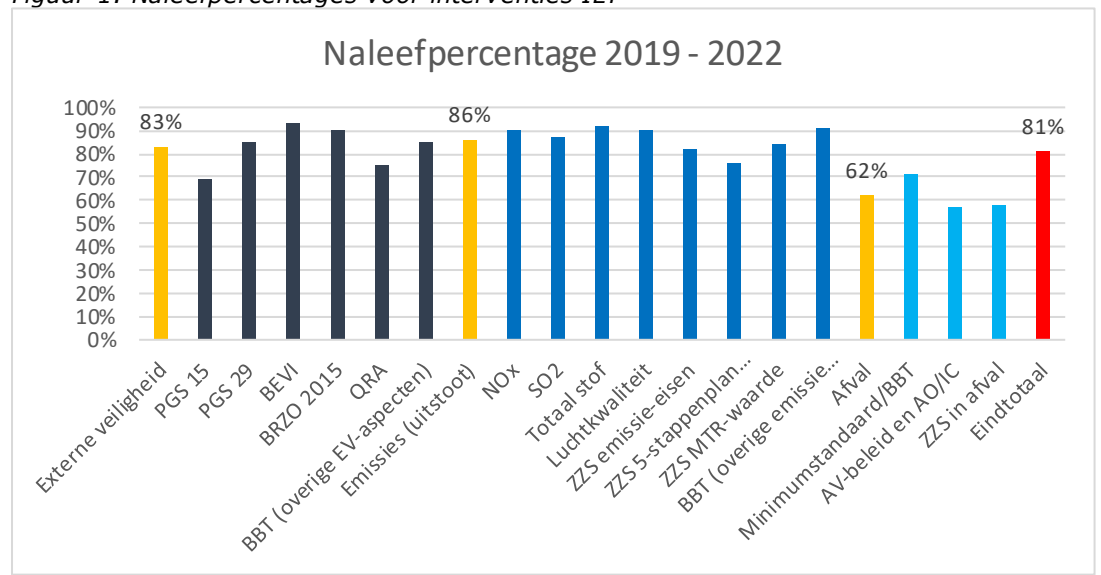
Tabel 2: Aantal door de ILT uitgebrachte adviezen, zienswijzen en beroepen

	2019	2020	2021	2022
Aantal adviezen op aanvraag	50	51	76	73
Percentage adviezen op behandelde aanvragen	37%	34%	48%	67%
Aantal zienswijzen op ontwerpbeschikking	20	21	14	23
Percentage zienswijzen op behandelde aanvragen	15%	14%	9%	21%
Aantal beroepen op beschikking	0	0	0	1
Percentage beroepen op behandelde aanvragen	0%	0%	0%	1%

3. Voldoen aan wet- en regelgeving vóór interventies ILT

In onderstaande figuur is met een naleefpercentage per aspect van de drie prioritaire thema's weergegeven in hoeverre bij de start (aanvraag of ontwerpbesluit) van de beoordeling door de ILT, de Wabo-procedures kwalitatief gezien voldoen aan nationale en Europese wet- en regelgeving en Beste Beschikbare Technieken. Het gaat om de in de periode 2019 tot en met 2022 afgeronde procedures. De kolom Eindtotaal geeft het gemiddelde naleefpercentage van alle aspecten (dit zijn de donkerblauw, middelblauw en lichtblauw gekleurde kolommen) voor de periode 2019 tot en met 2022 weer.

Figuur 1: Naleefpercentages vóór interventies ILT*



*= het gaat om de beoordeling van de aanvraag of de aanvraag gezamenlijk met ontwerpbesluit.

De laagste nalevingscores tot en met 76 % voor de periode 2019 tot en met 2022 gaan over:

- Externe veiligheid: PGS 15 (69%)
- Externe veiligheid: QRA (75%)
- Emissies: ZZS 5-stappenplan minimalisatie (76%)
- Afval: minimumstandaard/BBT (71%)
- Afval: AV-beleid en AO/IC (57%)
- Afval: ZZS in afval (58%)

Ontwikkeling naleefpercentage 2019-2022 vóór interventie ILT

Het naleefpercentage (Eindtotaal: zie figuur 1) is de afgelopen jaren gedaald: van 89% voor 2019 tot en met 2020 naar 84% voor 2019 tot en met 2021 en vervolgens naar 81% voor 2019 tot en met 2022. Dit komt naar voren uit achterliggende cijfers die niet in het figuur staan.

De grootste dalers (met 5% of meer) zijn in een vergelijking van de reeks 2019 tot en met 2022 met de voorgaande reeks 2019 tot en met 2021:

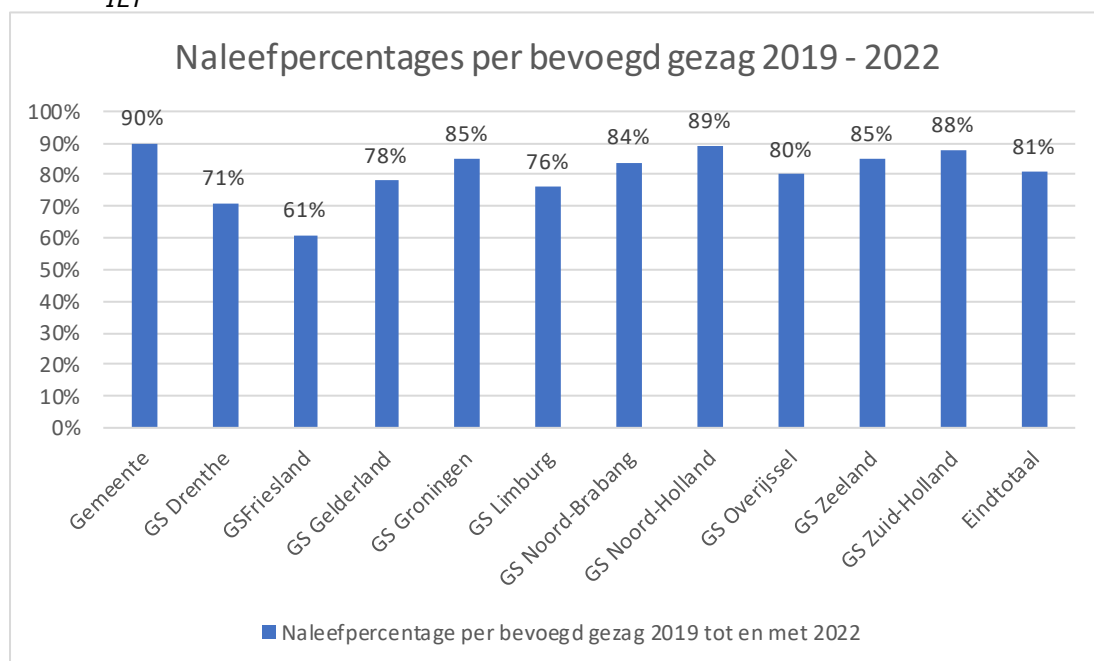
- Externe veiligheid: QRA.

- Emissies: NO_x, SO₂, ZZS emissie-eisen en ZZS – 5-stappenplan (minimalisatieverplichting).
- Afval: minimumstandaard/BBT, het AV-beleid en AO/IC en ZZS in afval.

4. Voldoen aan wet- en regelgeving vóór interventies ILT per bevoegd gezag

In figuur 2 staat per bevoegd gezag het totale naleefpercentage van aanvraag/ontwerpbesluit voor de periode 2019 tot en met 2022. Daarnaast is in figuur 3 per bevoegd gezag het aantal beschikkingen en het aantal beoordeelde thema's weergegeven (in aanvraag, ontwerpbesluit en besluit).

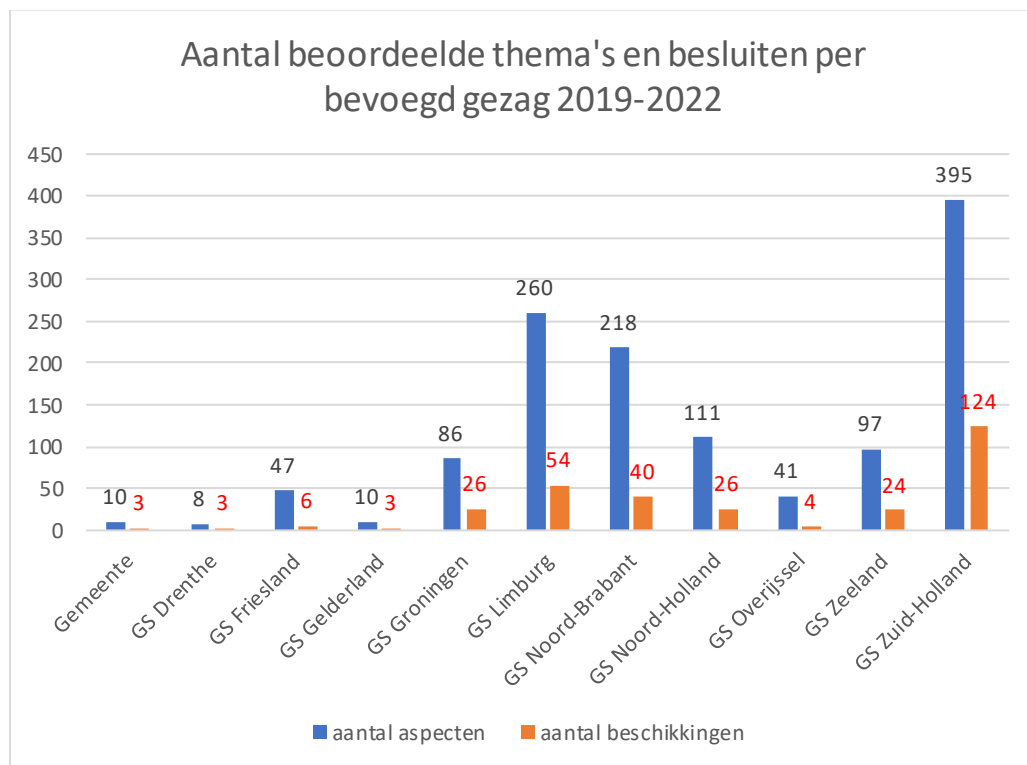
- *Figuur 2: Naleefpercentages (totaal) per bevoegd gezag vóór interventies ILT**



*= het gaat om de beoordeling van de aanvraag of de aanvraag gezamenlijk met ontwerpbesluit.

De afkorting GS staat voor Gedeputeerde Staten.

- *Figuur 3: Aantal beoordeelde thema's en besluiten per bevoegd gezag 2019 tot en met 2022*



In de periode 2019 tot en met 2022 heeft de ILT 313 procedures beoordeeld, waarbij de thema's Externe veiligheid, Emissies en Afval in totaal 1283 keer zijn beoordeeld (met in totaal 4588 aspecten). Het gemiddelde naleefpercentage is 81%. De provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Groningen en Zeeland halen een score van 85% of hoger.

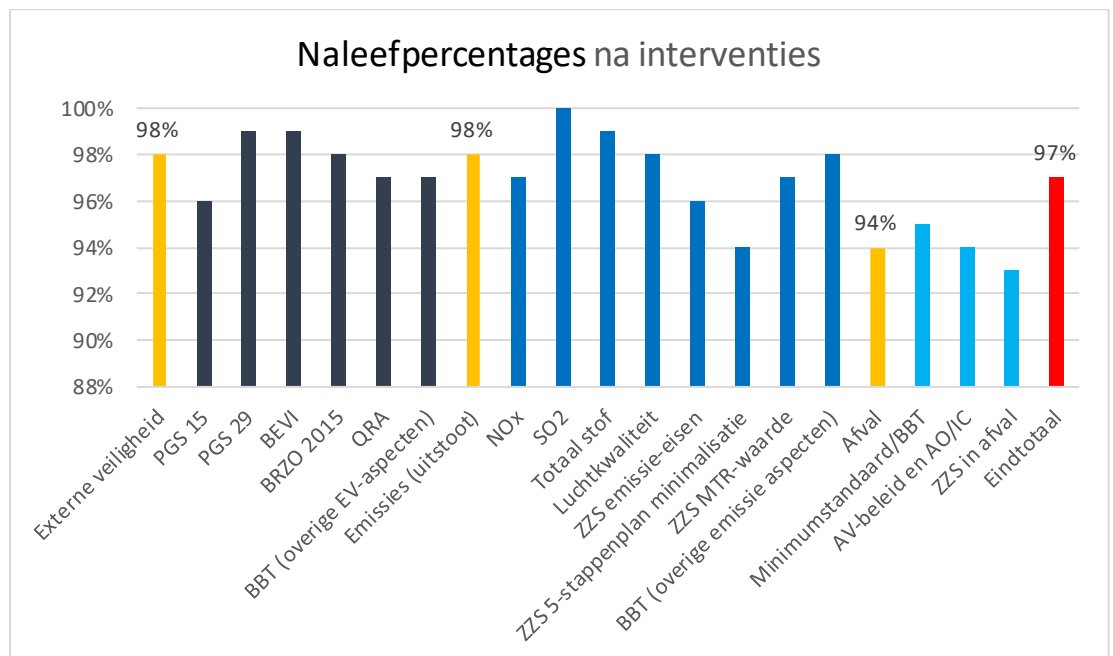
5. Voldoen aan wet- en regelgeving na verwerken interventies

De ILT beoordeelt de in behandeling genomen aanvragen en voert zo nodig interventies uit, zoals adviezen en zienswijzen. De bedrijven en de omgevingsdiensten verwerken de adviezen en zienswijzen. Bij de beschikking ligt het naleefpercentage voor de verschillende aspecten (dit zijn de donkerblauw, middelblauw en lichtblauw gekleurde kolommen in figuur 4) tussen 93% en 100%. De kolom Eindtotaal geeft het gemiddelde naleefpercentage van alle aspecten weer. Het gemiddelde naleefpercentage bedraagt 97%. Deze cijfers betreffen de periode 2019 tot en met 2022.

De laagste naleefpercentages voor de periode 2019 tot en met 2022 na interventies door de ILT betreffen de volgende aspecten:

- Emissies: ZZS 5-stappenplan minimalisatie (93 %)
- Afval: minimumstandaard/BBT (95%)
- Afval: AV-beleid en AO/IC (94%)
- Afval: ZZS in afval (93%).

Figuur 4: Naleefpercentages na interventies ILT*



*=het gaat om de beoordeling van het definitief besluit

6. Nieuwe ontwikkelingen

Op basis van de nieuwe ontwikkelingen zoals energietransitie en circulaire economie heeft de ILT bij de beoordeling van de Wabo-vergunningen nieuwe onderwerpen toegevoegd. Vanaf 2023 neemt de ILT bij de beoordeling van de externe veiligheid ook de juiste toepassing van richtlijnen voor de opslag van nieuwe energiedragers zoals waterstof, LNG, lithium, ammoniak (PGS 9, 12, 15, 18, 29, 33, 35 en 37) mee. De inspectie gaat ook de onderbouwing van de status van ingaande stoffen (grondstof versus afvalstof) beoordelen. Dit om te voorkomen dat een bedrijf onterecht aanneemt dat een stof geen afval meer is. In dat geval worden er stoffen in de economie gebracht die feitelijk nog onder de (strengere) afvalstofwetgeving zouden moeten vallen. Ook is het onderwerp milieuzorgsystemen (MZS) vanuit de BREF/BAT1 (BAT Reference documents/Best Available Techniques) toegevoegd. Het opnemen van MZS-eisen in de vergunning stimuleert de ontwikkeling van nieuwe BBT (vanwege BAT1-elementen zoals continue verbetering, benchmarking, schonere technologieën). Daarnaast kan het MZS de overgang naar een veilige en schone circulaire economie ondersteunen (ZZS vermijding/minimalisatie in grondstoffen, producten). Verder is MZS een extra instrument voor andere vormen van toezicht op zorgbedrijven, zoals systeemtoezicht en besturingstoezicht.

7. Casussen uit de praktijk

Afval

De afgelopen periode beoordeelde de ILT diverse aanvragen en initiatieven waarbij door pyrolyse (onder verhitting zonder zuurstof ontlede in stoffen) van kunststofafval diverse producten worden gemaakt, zoals nafta, olie, gas en brandstoffen. Deze kunnen onder andere in de proceschemie weer als grondstoffen voor kunststoffen worden ingezet. De vergunningaanvragen werden in verschillende regio's (Groningen, Overijssel en Limburg) niet allemaal op juiste en gelijke wijze beoordeeld.

Een voorbeeld is het pyrolyseren van rubbergranulaat van banden. Zo kan het gebeuren dat het pyrolyseren van rubbergranulaat de ene keer wel als afvalverwerking werd gezien en de andere keer niet, waardoor de bepaling van de BBT dan ook vanuit andere Europese referentiedocumenten (BREF's) plaatsvindt. Hierdoor kunnen grote verschillen ontstaan in de vergunde manier van aanneming, acceptatie en verwerking van afval- of grondstoffen en de aard en mate van emissies. Door interventies van de ILT zijn de vergunningen voor het pyrolyseren van rubbergranulaat op één lijn gebracht en kan gesproken worden over een gelijk speelveld. Deze interventies waren onder andere gesprekken met bevoegd gezag en bedrijven. Maar ook het uitbrengen van adviezen en zienswijzen en overleg met Infomil en beleidsafdelingen van het ministerie. In dit geval heeft de ILT ervoor gezorgd dat de verwerking van rubbergranulaat bestemd voor pyrolyse als een vorm van afvalverwerking wordt gezien. Hierdoor konden ter voorkoming van het vrijkomen van ZZS in de leefomgeving goede voorschriften worden opgesteld.

Externe veiligheid

Op het gebied van externe veiligheid toetst de ILT de toepassing van de documenten uit de Publicatiereeks gevaarlijke stoffen (PGS). Hierbij zijn PGS 15 (Opslag van verpakte gevaarlijke stoffen) en PGS 29 (Brandbare vloeistoffen – Opslag) de grootste onderwerpen. Het gaat vaak om opslag bij expeditiebedrijven en in de (petro)chemische industrie.

Bij de meeste opslagen adviseert de ILT schriftelijk en wordt dit advies overgenomen. Een voorbeeld hiervan is te weinig capaciteit van de bluswater- en productopvangvoorziening bij een opslag van gevaarlijke stoffen. De Veiligheidsregio was hiermee akkoord gegaan. Terwijl de ILT vond dat de capaciteit van deze opvangvoorziening volgens PGS 15 gerealiseerd moest worden. Het bevoegd gezag heeft de eis van ILT in de beschikking opgenomen.

Soms is er overleg met de betrokken partijen. Zo leidde bij de nieuwbouw van een logistiek bedrijf met de opslag van gevaarlijke stoffen een overleg tussen het bedrijf, de adviseur van het bedrijf, de omgevingsdienst en de ILT tot het verkleinen van de veiligheidscontour (plaatsgebonden risico 10-6). Hiervoor heeft het bedrijf maatregelen genomen, zoals het verlagen van de opgeslagen hoeveelheid gevaarlijke stoffen in de inrichting. Ook is de installatie van explosie-detectie plus een maximale vakgrootte van 100 m² als extra voorzieningen in de expeditieruimten gerealiseerd. Verkleining van de risicocontour was nodig vanwege een kwetsbaar object dat naast dit bedrijf ligt. Naar aanleiding van de ontwerpbesluit heeft de ILT het bedrijf bezocht, om een indruk te krijgen van de maatregelen en voorzieningen.

Emissies (uitstoot)

In 2020 is het Schone Lucht Akkoord (SLA) ondertekend door de overheden die bij vergunningverlening zijn betrokken en het Rijk. Het doel van het SLA is om gezamenlijk de luchtkwaliteit in Nederland permanent te verbeteren. Deelnemende partijen nemen maatregelen om de luchtverontreiniging van binnenlandse bronnen te beperken. De ILT ziet via de Wabo-advisering toe op de uitvoering van de maatregelen voor de industrie.

De afgelopen periode gaf de ILT 17 keer bij een vergunningaanvraag het advies om de aanvraag aan te laten vullen en de vergunning zo scherp mogelijk te verlenen, op basis van de afspraken in het SLA. Daarnaast is 11 keer een zienswijze op het ontwerpbesluit uitgebracht. Dat betekent dat de ILT in 28 dossiers aan het dan bevoegd gezag en de industrie heeft gevraagd om de gewenste maatregelen te nemen om zo min mogelijk luchtverontreinigende stoffen uit te stoten.

Het SLA is geen wet. Bedrijven kunnen zeggen dat het geen juridische status heeft. Maar het bevoegd gezag, vaak de provincie, heeft het recht en de plicht om te beoordelen of een bedrijf wel de beste beschikbare technieken hanteert en zo min mogelijk uitstoot veroorzaakt.

De provincies hebben hun handtekening gezet onder de SLA-afspraken om zo streng en schoon mogelijk te vergunnen. Daarom kan een provincie niet zeggen: 'De uitstoot van dit bedrijf is hoog, maar ligt binnen de bandbreedte die wettelijk is toegestaan, het is wel best zo.' Ze moeten bij de aanvraag en in de vergunning het bedrijf aansporen om de beste beschikbare technieken te gebruiken. Op die manier moet de emissie zo dicht mogelijk aan de onderkant van de toegestane bandbreedte (BREF-range) uitkomen. Bedrijven moeten maximaal hun best doen om uitstoot van verontreinigende stoffen te voorkomen.

De ILT gaat door met de beoordeling van de uitvoering van de SLA-maatregelen. Daarnaast is er een speciaal opleidings- en trainingstraject voor vergunningverleners opgezet door de overheid. Dit heeft als doel om de expertise bij de vergunningverleners te vergroten en steeds schonere vergunningen op te stellen.

Dit is een uitgave van de

Inspectie Leefomgeving en Transport

Postbus 16191 | 2500 BD Den Haag
088 489 00 00

www.ilent.nl

@inspectieLenT

September 2023