

RAPPORT

Voorverkenning Toezicht & Handhaving (T&H) Schone Lucht Akkoord (SLA) industrie

Hoe T&H kan bijdragen aan de SLA doelen voor de
industrie

Klant: Rijkswaterstaat

Referentie: BI9838IBRP001F01

Status: S0/0.3

Datum: 27 juni 2022



HASKONINGDHV NEDERLAND B.V.

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

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

Titel document: Voorverkenning Toezicht & Handhaving (T&H) Schone Lucht Akkoord (SLA) industrie
Sub titel: Hoe T&H kan bijdragen aan de SLA doelen voor de industrie
Referentie: BH9838IBRP001F01
Status: 03/S0
Datum: 27-6-2022
Projectnaam:
Projectnummer: BH9838
Auteur(s): Klaas Koop & Sander van Lith

Opgesteld door: Klaas Koop

Gecontroleerd door: Sander van Lith

Datum: 27 juni 2022

Goedgekeurd door: Klaas Koop

Datum: 27 juni 2022

Classificatie

Projectgerelateerd

Behoudens andersluidende afspraken met de Opdrachtgever, mag niets uit dit document worden verveelvoudigd of openbaar gemaakt of worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor het document is vervaardigd. HaskoningDHV Nederland B.V. aanvaardt geen enkele verantwoordelijkheid of aansprakelijkheid voor dit document, anders dan jegens de Opdrachtgever.

Let op: dit document bevat mogelijk persoonsgegevens van medewerkers van HaskoningDHV Nederland B.V.. Voordat publicatie plaatsvindt (of anderszins openbaarmaking), dient dit document te worden geanonimiseerd of dient toestemming te worden verkregen om dit document met persoonsgegevens te publiceren. Dit hoeft niet als wet- of regelgeving anonimiseren niet toestaat.

Samenvatting

De Themagroep industrie werkt sinds medio 2020 aan de uitvoering van de decentrale Industrie maatregelen in het Schone Lucht Akkoord (SLA), waarvoor bevoegde gezagen verantwoordelijk zijn.

In opdracht van de Themagroep is door Royal HaskoningDHV een voorverkenning uitgevoerd naar hoe met toezicht en handhaving (TH) emissiereductie kan worden bereikt. Met deze voorverkenning wordt uitvoering gegeven aan de decentrale maatregel I.3.D uit het SLA: *“Partijen gaan na in hoeverre met betere toezicht emissiereductie kan worden bereikt en nemen zo nodig maatregelen om toezicht te verbeteren.”*

Vraagstelling

De voorverkenning beantwoordt de vraag: welke mogelijkheden zijn er om met TH de emissies van de industrie te reduceren? De verkenning geeft een beeld van de dagelijkse praktijk van T&H en presenteert praktisch haalbare en effectieve actiepunten om via toezicht en handhaving emissies van luchtverontreinigende stoffen te voorkomen of verminderen.

Interviews en bureaustudie

Er zijn in totaal negen personen geïnterviewd, vooral inspecteurs bij omgevingsdiensten. Daarnaast is een beknopte bureaustudie uitgevoerd naar toezicht en handhaving op basis van recente rapporten hierover (Bijlage B) en industriële emissies (Bijlage C). De bureaustudieresultaten zijn gebruikt voor de interviews en geven context bij deze rapportage.

Resultaten

Uit de interviewresultaten is een aantal quickwins afgeleid. Dit zijn acties of maatregelen die direct toe te passen zijn zonder ‘grote’ investeringen in tijd of geld. Deze hebben betrekking op het uitvoeren van metingen, het (beter) gebruiken van beschikbare data en het versterken van kennisopbouw en borging.

Advies

We adviseren de Themagroep een drietal kleine werkgroepen op te richten die de quickwins gaan uitwerken zodat deze snel in de praktijk toegepast kunnen worden.

Samenvatting	ii
1 Toezicht & handhaving in de industrie: een introductie	1
1.1 Doel & resultaat	1
1.2 Leeswijzer	1
2 Methode: interview & bureaustudie	2
2.1 Interviews	2
2.2 Bureaustudies	3
3 Bevindingen & aanbevelingen	4
3.1 Bevindingen	4
3.2 Quickwins: Aanbevelingen voor de dagelijkse praktijk	4
3.3 Praktijk- en systeemaanbevelingen	6
3.4 Vervolgacties	7
Literatuur	8
Bijlage A: Uitkomsten van de interviews per onderwerp	1
Bijlage B: Rapporten over toezicht & handhaving	6
Bijlage C: Emissiecijfers industrie	9

1 Toezicht & handhaving in de industrie: een introductie

De Themagroep industrie werkt sinds medio 2020 aan de uitvoering van de decentrale Industrie maatregelen in het Schone Lucht Akkoord, waarvoor bevoegde gezagen verantwoordelijk zijn.

In de bijeenkomst van de Themagroep van 15 juni 2021 is besloten dat door Royal HaskoningDHV een voorverkenning wordt uitgevoerd in hoeverre met betere toezicht en handhaving emissiereductie kan worden bereikt. Rijkswaterstaat heeft hiervoor een vraagspecificatie opgesteld. Met de voorverkenning wordt uitvoering gegeven aan decentrale maatregel I.3.D:

“Partijen gaan na in hoeverre met betere toezicht emissiereductie kan worden bereikt en nemen zo nodig maatregelen om toezicht te verbeteren. Gemeenten en provincies nemen maatregelen om, waar nodig, het toezicht en handhaving te versterken. De rijksoverheid ondersteunt gemeenten en provincies hierbij.”

In deze verkenning focussen we op het hoe T&H kan bijdragen aan de doelen van het Schone Lucht Akkoord voor het thema industrie. Met andere woorden: welke mogelijkheden zijn er om met T&H de emissies van de industrie te reduceren? De verkenning geeft een beeld van de dagelijkse praktijk van T&H en presenteert praktisch haalbare en effectieve actiepunten om via toezicht en handhaving emissies van luchtverontreinigende stoffen te voorkomen of verminderen. Dit rapport beschrijft de resultaten van deze voorverkenning.

1.1 Doel & resultaat

Het doel van de voorverkenning is inzicht te krijgen in mogelijkheden om vanuit de Toezicht en Handhaving (TH) rol van bevoegde gezagen en omgevingsdiensten bij te dragen aan het terugdringen van de industriële emissies. Het resultaat is een voorstel hoe hier verder in de praktijk invulling aan kan worden gegeven. Het gaat hierbij om effectieve en praktisch haalbare maatregelen die op de korte termijn kunnen worden uitgevoerd. Met ‘effectief’ wordt hier bedoeld dat de maatregelen leiden tot een emissiereductie die in verhouding staan tot de inspanning en kosten van de maatregel. Dit wordt in elk geval kwalitatief, maar waar mogelijk ook kwantitatief beredeneerd.

De aanbevolen acties hoeven niet alleen gericht te zijn op het bevoegd gezag. Ook kan het zijn dat derde partijen instrumenten en hulpmiddelen ontwikkelen voor het vereenvoudigen van handhaving. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld nieuwe (mobiele) sensoren of monitoringstechnieken die de handhaving verbeteren, versnellen of vereenvoudigen.

Bredere aanbevelingen over het VTH-stelsel en structurele maatregelen zoals organisatieveranderingen en capaciteitsuitbreidingen vallen buiten de scope van deze voorverkenning en de Themagroep.

1.2 Leeswijzer

Dit eerste hoofdstuk geeft een inleiding en gaat in op het doel en resultaat. Hoofdstuk 2 gaat in op hoe we de voorverkenning hebben uitgevoerd, namelijk aan de hand van interviews. Hoofdstuk 3 geeft de conclusies van de voorverkenning en gaat in op concrete acties die we aanbevelen. Details van de interviews zijn in bijlage A opgenomen. Bijlage B vat een aantal relevante rapporten over het VTH-stelsel samen. Deze rapporten hebben een bredere scope dan deze voorverkenning, maar geven wel relevante context. Tot slot geeft Bijlage C de resultaten van een korte bureaustudie naar emissiecijfers.

2 Methode: interview & bureaustudie

De voorverkenning heeft bestaan uit twee onderdelen:

- Een serie van 7 tot 10 interviews met handhavers bij omgevingsdiensten en andere stakeholders (hoofdstuk 3 en bijlage A);
- Een bureaustudie naar beschikbare rapporten over toezicht en handhaving (Bijlage B);
- Een bureaustudie naar emissiecijfers (Bijlage C).

In dit hoofdstuk gaan we in op hoe we dit hebben uitgevoerd.

2.1 Interviews

Interviewvragen

Door Royal HaskoningDHV is een vragenlijst opgesteld gericht op de volgende aspecten van toezicht en handhaving:

- Inzicht krijgen in de praktijk van toezicht en handhaving van luchtemissie-eisen die volgen uit de vergunning of uit algemene regels;
- Ideeën inventariseren over óf en hoe toezicht en handhaving kan bijdragen aan de reductie van luchtemissies.

Interviews afnemen

De interviews zijn online afgenomen (via MS Teams) met behulp van een vragenlijst. De interviews hadden een open karakter. Met andere woorden: de vragenlijst vormde de rode draad en checklist om niets te vergeten, zodat de geïnterviewden veel ruimte kregen om 'hun verhaal te doen'. Openheid en vertrouwen was hierbij belangrijk uitgangspunt. We noemen daarom geen namen van personen of organisaties. We hebben in totaal 9 personen geïnterviewd. Dit waren:

- Toezichthouders / inspecteurs bij omgevingsdiensten en regionale uitvoeringsdiensten.

aangevuld met:

- Één interview met twee VTH-medewerkers van een provincie;
- Één interview met Rijkswaterstaat (RWS);
- Één interview met twee personen van Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).

Tijdens de online bijeenkomst van de Themagroep Industrie van 9 december 2021 zijn de tussenresultaten gepresenteerd. De inbreng van uit de themagroep in de discussie die daarop volgde is meegenomen in dit rapport. Verdere details zijn te vinden in de genoemde vraagspecificatie.

Analyse van de interviewresultaten

Van ieder interview hebben we puntsgewijze notulen gemaakt en ter goedkeuring aan de geïnterviewde voorgelegd. De geaccordeerde notulen vormen de basis van onze analyse. Vervolgens hebben we sleutelwoorden toegevoegd aan het onderdeel waarop een uitspraak betrekking heeft.

Aan de hand van deze sleutelwoorden zijn de uitspraken gecategoriseerd. Door de bevindingen te categoriseren, zijn verbanden tussen uitspraken beter te herkennen. De gecategoriseerde uitspraken zijn vervolgens in een Excel geplaatst. Door de ingebouwde 'filter' optie in Excel is het mogelijk om selecties te maken aan de hand van onderdeel, sleutelwoord, persoon en categorie. Er is in deze studie gekozen om te selecteren op twee subcategorieën. Bij meer categorieën wordt de informatie te specifiek waardoor deze minder bruikbaar is voor een analyse.

2.2 Bureaustudies

De interviews (zie § 2.1) vormden het belangrijkste deel van de voorverkenning. Om context te geven hebben we in een bureaustudie onderzocht:

- Wat recente rapporten zeggen over het VTH-stelsel.
- Waar specifieke emissies in de industrie (sectoren) vrijkomen.

Omdat de focus ligt op concrete maatregelen en acties binnen toezicht en handhaving en deze bureaustudies enkel zijn uitgevoerd voor het geven van context, zijn de resultaten ervan opgenomen in bijlagen.

3 Bevindingen & aanbevelingen

In dit hoofdstuk beschrijven we de bevindingen van de interviews. We presenteren dit op hoofdlijnen en trekken er conclusies uit. Bijlage A bevat meer details en een overzicht van wat er per onderwerp gezegd is.

3.1 Bevindingen

De interviews hebben ons geleerd dat inspecteurs bij de Nederlandse OD's gedreven toezicht houden op de Nederlandse industrie. De geïnterviewden hebben de tijd genomen om geïnspireerd over hun vak te spreken. Deze interviews vormen de belangrijkste basis voor dit rapport. Hiervoor bedanken wij ze bij deze. Naast gedrevenheid en enthousiasme hoorden we ook kritische geluiden over het VTH-stelsel, de invulling van de toezichtstaken, de (te) beperkte capaciteit en onmacht in het uitvoeren van toezicht en handhaving.

Algemeen concluderen we dat toezicht en handhaving op de industrie geen eenvoudige taak is, in het bijzonder waar het emissies naar lucht betreft omdat dit complexer lijkt dan veel andere thema's. Toch lijken er verbeteringen mogelijk in de organisatie van toezicht en handhaving (VTH-stelsel, rijk, provincies, gemeenten, omgevingsdiensten). Dit valt buiten de scope van deze verkenning. De uitwerking van de uitkomsten van de Commissie Van Aartsen gaan daar wel op in.

Deze verkenning laat zien dat er ook binnen de huidige organisatie winst te behalen is. Dit betekent niet dat inspecteurs hun werk beter zouden moeten doen, maar wel dat ze meer van elkaar en hun collega's van vergunningverlening (VV) kunnen leren. We merkten binnen de interviews een grote diversiteit in hoe de TH-taken worden ingevuld (dit is ook in lijn met Van Aartsen). Hierdoor lijkt relatief veel winst te behalen door ideeën en 'best practices' met elkaar te delen. Dit gaat over werkwijzen bij omgevingsdiensten, maar ook over samenwerking tussen omgevingsdiensten en het delen van concrete gegevens.

We hopen met deze verkenning daarmee een begin gemaakt te maken, maar bovenal dat we (met de Themagroep) dit verder kunnen uitwerken en concretiseren. In de volgende paragraaf presenteren we concrete aanbevelingen die voortkomen uit de interviews.

We geven onze aanbevelingen in drie categorieën:

- Quickwins - direct toe te passen zonder 'grote' investeringen in tijd of geld - § 3.2
- Praktijk aanbevelingen - met geringe investering op middellange termijn implementeren - § 3.3
- Systeemaanbevelingen - grote veranderingen in systemen en stelsels - § 3.3

De laatste twee categorieën benoemen we, maar werken we niet verder uit omdat het buiten de scope van de Themagroep valt. De vervolgacties in §3.4 gaan dus alleen over de quickwins van 3.2.

3.2 Quickwins: Aanbevelingen voor de dagelijkse praktijk

Uit de interviews (zie §2.1 en Bijlage A) volgen concrete ideeën hoe TH kan bijdragen aan de doelen van het Schone Lucht Akkoord binnen de industrie. Ook uit de twee themagroepbijeenkomsten waarin hier over gesproken is zijn ideeën voortgekomen of is voortgeborduurd op ideeën uit interviews. Deze ideeën zijn in deze paragraaf uitgewerkt in aanbevelingen om deze ideeën concreet te maken.

Er is een aantal 'quick wins' die direct vrijwel zonder investeringen (tijd of geld) kunnen worden toegepast. De volgens quick-wins volgen direct uit de interviews:

1. Verplicht bedrijven bij emissiemetingen altijd van tevoren een meetplan in te dienen. Hierbij kan ook goedkeuring door de omgevingsdienst worden verplicht.
2. Laat het meetplan opstellen op basis van de NEN-EN-15259 norm. In hoofdstuk 7 van deze norm (hoofdstuk 'meetdoel en –plan') staat beschreven dat het opstellen van een meetdoel een bedrijf verplicht stelt om bedrijfs- en procescondities te benoemen voorafgaand aan de meting. De maximale productiecapaciteit en bijbehorende condities moeten ook bekend zijn. Door de verplichtstelling, kunnen de emissies worden vergeleken met maximale bedrijfsvoering en wordt duidelijk of de emissiemetingen zijn uitgevoerd in reële bedrijfscondities.¹
3. Bij het beoordelen van emissiemetingen opletten of op de juiste manier met meetonzekerheden wordt omgegaan:
 - a. Laat de werkelijke meetonzekerheden aftrekken; niet de (hoge) standaardmeetonzekerheden.
 - b. Bij doseersystemen op basis van inline metingen (zoals ammonia / ureum deNOx) is de meetonzekerheid nul door de directe koppeling.
4. Maak gebruik van de e-MJV gegevens. Daarin staan waardevolle gegevens van de daadwerkelijke emissies om te kunnen beoordelen in hoeverre bedrijven hun emissie-eisen kunnen naleven en hoe scherp emissies in de praktijk blijken te zijn.
5. Het controleren van de SCIOS-registratie database en een waarschuwingsbrief schrijven naar een bedrijf wanneer blijkt dat een installatie niet voldoet aan de SCIOS-keuring.
6. Stel een kwantitatieve basis op voor risico-gestuurd toezicht en handhaving en betere prioritering door de grootste emissiebronnen in kaart te brengen. Dit kan bijvoorbeeld door per component de top-10 emittenten vast te stellen. Zowel de emissiegegevens van de omgevingsdiensten zelf als emissieregistratie.nl zijn hiervoor te gebruiken. De uitkomsten kunnen verwerkt worden in het wettelijk verplichte uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid. Ook de koppeling met andere onderwerpen (reductie energiegebruik) kan kansen bieden (koppelkansen).
7. Verbeter de samenwerking tussen vergunningverlening (VV), toezicht en handhaving (TH) en specialisten door deze te borgen in bijvoorbeeld werkinstructies. Specifiek genoemde voorbeelden van zaken op het grensvlak van VV en TH zijn aandacht voor OTNOC emissies (Other Than Normal Operating Conditions) en het in de considerans van vergunningen opnemen van relevante emissie-eisen uit algemene regels.

Verder is er nog een aantal aanbevelingen die indirect afgeleid zijn uit de interviews of aangedragen zijn door de themagroep en de themagroep-coördinatoren:

8. Maak, waar mogelijk, gebruik van emissierelevante parameters als controlevorm in aanvulling op het meten van concentraties. Emissierelevante parameters hebben een directe of indirecte relatie met de emissies van een installatie. Voorbeelden zijn de drukval over een doekenfilter of het continu meten van totale VOS-emissies in plaats van een specifieke component. Vaak zijn emissierelevante parameters goedkoper te meten of beter continu te monitoren.
9. Training over luchtemissies voor inspecteurs. In veel interviews is genoemd dat emissies naar de lucht een complex onderwerp is. Kennisopbouw lijkt daarom een belangrijk. We bevelen daarom inspecteurs te trainen op dit onderwerp.

¹ In het Besluit Activiteit Leefomgeving (BAL) wordt de NEN-EN 15259 voorgeschreven, inclusief het gebruik van het meetplan.

10. Onderzoek mogelijkheden om in combinatie met (of in plaats van) een dwangsom, mitigerende maatregelen af te dwingen die leiden tot het opheffen van de overtreding dan wel tot een substantiële vermindering van de emissies leiden.

N.B. We merken op dat ook 'quick-wins' altijd enige tijd en inspanning vragen; niets gaat vanzelf. We realiseren ons dat dit lastig is, juist omdat gebrek aan tijd en capaciteit nu juist één van veel gehoorde problemen is. Een mooi voorbeeld: één van de Themagroepleden gaf aan met de SCIOS-database aan de slag gegaan te zijn. Dit gaf mooie inzichten, maar heeft toch veel tijd gekost.

3.3 Praktijk- en systeemaanbevelingen

In deze paragraaf benoemen we kort de praktijk- en systeemaanbevelingen. Zoals eerder genoemd valt de uitwerking hiervan buiten de scope van deze voorverkenning. We benoemen ze hier omdat sommige samenhangen met de quickwins en het kan bijdragen aan het inzicht in de werkwijzen.

Praktijk aanbevelingen:

- Verbeter de kennisuitwisseling tussen OD's.
- Onderzoek of een landelijke OD-meetdienst mogelijk is. Er zijn nu slechts enkele Omgevingsdiensten met een eigen meetdienst, de anderen huren vooral commerciële meetdiensten in. Hierbij is minder zeggenschap over de metingen (inplannen, hoe, etc.). Een landelijke OD-meetdienst zal ook beter in staat zijn specialistische metingen uit te voeren.
- Onderzoek of het mogelijk is T&H op het onderwerp 'lucht' met een aparte unit binnen de OD op te pakken en niet binnen het pakket van de inspecteur (met hulp van luchtspecialist). Deze unit zal door focus beter kunnen en durven 'doorpakken'.
- Stuur meer op risico's. Dit begint met goed inzicht in waar risico's op emissieoverschrijdingen het grootst zijn.
- Zet ondersteunende indicatieve metingen in ter ondersteuning van de reguliere metingen en voor het versterken van risico gestuurd handhaven. Bijvoorbeeld (1) mobiele meetstations in voor imissiemetingen of (2) 'handmeters' voor inspecteurs.
- Verhoog de 'pakkans' door de mogelijkheid van direct beboeten door BOA's beter te benutten.
- 'Name & shame': Maak publiek zichtbaar waar overtredingen zijn. Hierbij de kanttekening dat dit soms ook schadelijk is en de relatie verhard waardoor de bereidheid bij bedrijven om emissies te verminderen afneemt. Dit laatste kan verminderd worden door vooraf volledig transparant te maken wat wanneer gepubliceerd wordt.

Systeem aanbevelingen:

- Verbeter de kennisuitwisseling tussen OD's.
- Blijf op de hoogte van vervolgacties naar aanleiding van het rapport Van Aartsen. Veel van de bovengenoemde quick-wins en vooral praktijkaanbevelingen hangen samen met de beperkingen die Van Aartsen bloot heeft gelegd. De vervolgacties zullen daarom ook samenhangen. Daarnaast is de Van Aartsen conclusie 'te weinig capaciteit en geld' iets wat direct invloed heeft op de mogelijkheden om de aanbevelingen op te volgen.

3.4 Vervolgacties

De aanbevelingen voor quickwins (§3.2) kunnen door de Themagroep verder worden uitgewerkt. We raden aan dit in kleine werkgroepen verder uit te werken. Iedere werkgroep werkt dan één of een aantal samenhangende quickwins uit. Na de uitwerking wordt teruggekoppeld aan de Themagroep.

De uiteindelijke keuze voor het inrichten van de werkgroepen is aan de Themagroep. In Tabel 1 doen we een voorstel voor hoe het zou kunnen.

Tabel 1: voorstel voor werkgroepen om quickwins uit te werken

Werkgroep	Quickwins (zie §3.2)	Thema's en vragen (niet limitatief)
Metingen	1, 2, 3	Verplichten en gebruiken meetplannen Hoe omgaan met meetonzekerheden? Landelijke OD-meetdienst?
Gebruik van data	4, 5, 6	Hoe efficiënt SCIOS data gebruiken? Hoe efficiënt e-MJV data gebruiken? Hoe OD-emissiedata beter benutten? Benutten Inspectieview (ILT)? Welke data kan nog meer gebruiken?
Kennisopbouw en - borging	7, 8, 9, 10	Hoe werkinstructies beter benutten? (Verdere) inventarisatie kennisbehoefte Trainingen organiseren en hoe? Gebruik emissierelevante parameters Optimaal gebruik oplegnotities Koppelkansen

Literatuur

- 1 Royal HaskoningDHV, *Voorverkenning pilots industrie SLA*, in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 20 april 2020, kenmerk: BG9653IBR001F01.
- 2 Berenschot, *Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken*, 18 oktober 2019.
- 3 Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), *Signaalrapportage*, 5 november 2019.
- 4 Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (Van Aartsen), *Om de leefomgeving –Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur*, in opdracht van De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, 4 maart 2021.
- 5 TwynstraGudde & SPPS, *Omgevingsdiensten in beeld*, 1 september 2021.

Bijlage

A. Uitkomsten van de interviews per onderwerp

Bijlage A: Uitkomsten van de interviews per onderwerp

In deze bijlage geven we de bevindingen uit de afgenomen interviews weer. Het is een uitgebreidere en meer letterlijke verslaglegging dan in het rapport in hoofdstuk 3.

Inzicht in de praktijk van T&H verkregen we door in de interviews vragen te stellen naar de manier van werken. Hierbij komen onderwerpen, zoals risico gestuurd werken, wetgeving, handelen bij overtredingen van emissie-eisen en de controle op juistheid van emissiemetingen, behandeld.

We delen de bevindingen als volgt in:

- Wetgeving en procedures bij overtreding;
- Emissiemetingen en praktijk;
- Organisatie en samenwerking TH en VV.

Wetgeving en procedures bij overtreding

Uit de interviews blijkt dat de wetgeving volgens toezichthouders complex is, met name voor RIE-bedrijven. Het formuleren van goede onderbouwingen bij overtredingen is mede daarom tijdrovend voor de toezichthouder.

De 'frustraties' over de wetgeving komen deels doordat aspecten zoals veiligheid en energie meer aandacht lijken te krijgen. Deze milieuaspecten zijn zichtbaarder en daardoor eenvoudiger te toetsen (voorbeeld: een lekkende IBC is eenvoudiger dan de interpretatie van emissiemetingen).

Overtredingen

Alle geïnterviewde toezichthouders treden vrijwel op dezelfde manier op bij het overtreden van emissie-eisen. Er volgt een constaterings- en waarschuwingsbrief van de overtreding en het verzoek om de bedrijfssituatie te verbeteren. Hierna, bij langdurige overtreding, gaan de toezichthouders over tot handhavingsmiddelen.

Er wordt verschillend gedacht over de sanctionering: sommigen pleiten voor een constructieve houding ('Een bedrijf is bereid meer te doen wanneer je meedenkt') terwijl anderen juist hard en juridisch zijn.

Handhavingsmiddelen worden in uitzonderlijke gevallen ingezet. Veel van de geïnterviewden noemen dat de dwangsom (te) laag is, zeker voor multinationals. Het bedrag zou niet alleen daarom te laag zijn, maar ook omdat de 'werkelijke milieuschade' vaak groter is. Deze schade zou meegenomen moeten worden.

Één OD publiceert overtredingen op de website. De publicitaire reputatieschade lijkt voor veel bedrijven belangrijker dan de daadwerkelijke kosten van de dwangsom. Hierdoor is 'name and shame' een krachtig instrument.

Samenvatting:

- Er is consensus dat de huidige wet- en regelgeving niet streng genoeg is en de wetgeving (met name BREFs) altijd achter loopt. Inspecteurs zien dit soms als beperkend; ze kunnen minder streng zijn dan dat ze zouden willen en denken dat nodig is. Dit lijkt tot frustraties te leiden.
- De complexiteit van regelgeving is (vooral bij IPPC-bedrijven) hoog en neemt toe. Hierdoor zijn onderbouwingen van constateringen tijdrovend. Daar bovenop komt ook nog het ervaren van een capaciteitstekort.
- T&H regelgeving (rijk en lokaal) op het gebied van bijvoorbeeld veiligheid wordt in de ogen van enkele geïnterviewden sneller aangepast n.a.v. actualiteiten en incidenten dan bij lucht (bijvoorbeeld: Chemiepark versus Tata).

- Er is minder toezicht op lucht dan op andere milieuaspecten, doordat de effecten van lucht op de leefomgeving moeilijker zijn vast te stellen.
- De handhaving bij overtredingen wordt door veel geïnterviewden als 'te slap' ervaren. De dwangsommen zijn (te) laag, maar er wordt ook tegenin gebracht dat de hoogte minder belangrijk is dan het feit dát er een overtreding is (reputatie).
- Met betrekking tot reputatieschade: een OD publiceert alle overtredingen (name and shame) op de website.

Emissiemetingen in de praktijk

Emissiemetingen zijn belangrijk voor de toezichthouders. Vrijwel alle geïnterviewden vinden dat er te weinig emissiemetingen worden uitgevoerd. Ook wordt breed aan de representativiteit getwijfeld. We gaan hier later in deze paragraaf verder op in.

Emissiemetingen worden vrijwel altijd vooraf ingepland. Onaangekondigde inspecties met emissiemetingen vinden niet of nauwelijks plaats. Er is overeenstemming over het feit dat dit praktisch niet mogelijk is ('het is niet prettig wanneer bij aankomst blijkt dat er een productiestop is'). Het laten uitvoeren van emissiemetingen is moeilijker dan de toezichthouders willen. De geïnterviewden zeggen hierover o.a.:

- 'Ik mis budget voor het doen van meetverzoeken'.
- Er is wel budget om zelfstandig luchtemissiemetingen uit te voeren, maar we hebben onvoldoende personele capaciteit om deze metingen aan een meetbureau aan te besteden, de metingen te begeleiden en vervolgens de resultaten te verwerken.
- 'Het is lastig een meetverzoek erdoorheen te krijgen. Het liefst ben ik slagvaardiger.'
- Het meten van luchtemissies is complex en de interpretatie ervan ook. Dit wordt door 'niet-experts' nogal eens onderschat.

Representativiteit van metingen

In de interviews kwam meermaals ter sprake dat de toezichthouders het lastig vinden vast te stellen of de metingen representatief zijn. Wordt er onder representatieve omstandigheden gemeten? Er worden door diverse geïnterviewden voorbeelden genoemd van casussen waar twijfel hierover is, maar ook casussen waar bijvoorbeeld onwenselijke metingen zonder goede onderbouwing ter zijde worden gelegd. Vaak is de toezichthouder bij het uitvoeren van emissiemetingen niet aanwezig, hoewel er ook een geïnterviewde was die aangaf 'er altijd naast te staan'.

Het beoordelen van de representatieve bedrijfssituatie zou beter beoordeeld kunnen worden aan de hand van de NEN-EN-15259 norm volgens een geïnterviewde. Sommige van de geïnterviewden gaven aan de norm te kennen en soms te gebruiken, maar lang niet allemaal.

Een landelijk meetbureau dat enkel in dienst van OD's werken, is ook besproken. De reacties waren wisselend. 'Een landelijk meetbureau is onafhankelijk van bedrijven, maar er zijn al genoeg meetbureaus in Nederland.' Enkele geïnterviewden twijfelen (meer gevoel dan aantoonbare feiten) aan de betrouwbaarheid van meetrappen van sommige bureaus.

Samenvatting:

- Er is een brede consensus onder geïnterviewden: er worden te weinig emissiemetingen uitgevoerd.
- Er wordt breed getwijfeld aan de representativiteit van emissiemetingen. Sommige geïnterviewden geven aan voor en tijdens metingen 'er met de neus bovenop te staan', maar vaker hoorden we dat 'het rapport achteraf ontvangen wordt'. Hier zijn ideeën voor om dit te verbeteren.
- Capaciteitsgebrek en de complexiteit van emissiemetingen bemoeilijken toezicht en handhaving.

- Er wordt wisselend gedacht over meetbureaus. De meeste geven aan dat er te weinig capaciteit is en de onafhankelijkheid onder druk staat. Andere ervaren voldoende meetcapaciteit, maar zien de capaciteit bij de OD's om metingen te laten uitvoeren en de resultaten te interpreteren als beperkende factor.
- Bij metingen wordt vaak de (hoge) 'standaardmeetonzekerheid' toegepast op de meetresultaten. Dit is onterecht omdat vrijwel altijd de daadwerkelijke meetonzekerheid ook beschikbaar is (veel lager). Dit is ook al opgemerkt bij de voorverkenning van de pilots industrie (zie rapport daarvan [1]).

Organisatie en samenwerking TH en VV

Organisatie van toezicht en handhaving

- Er wordt prioriteit gegeven aan de grootste emitterende bedrijven voor toezicht en handhaving.
- Er is twijfel bij enkele geïnterviewden over de rolinvulling van toezichthouder. Wordt een toezichthouder gezien als milieupolitie- of als milieuambtenaar?
- Één geïnterviewde geeft aan het liefst betrokken te worden in een voortraject van een vergunningsaanvraag. In een voortraject is het makkelijker wijzigingen door te voeren dan in een later stadium waarbij het ontwerp al 'juridisch is dichtgetimmerd'.
- Het effect van het gepubliceerde rapport van Van Aartsen is voorlopig niet merkbaar op de werkvloer. Het rapport leeft vooralsnog vooral op directieniveau. Een enkele geïnterviewde meent dat er selectief conclusies uit het rapport worden aangehaald.

Samenwerking TH en VV

- T&H en VV zijn gescheiden in het VTH-stelsel. De geïnterviewden onderschrijven de zin van deze scheiding.
- De genoemde scheiding lijkt verschillend uit te werken en ervaren te worden: sommigen ervaren een afstand, hebben weinig contacten en uitwisseling van kennis met VV en in sommige gevallen lijkt er zelf wederzijds onbegrip. Andere zien juist goede verstandhoudingen en ervaren dat er gemakkelijk bij 'elkaar naar binnen gelopen' kan worden.
- T&H heeft met de kennis van metingen inzicht in wat technisch mogelijk is binnen een vergunning (bijvoorbeeld: de haalbaarheid van emissieniveaus). De informatie van T&H lijkt bij de geïnterviewde OD's niet ingezet te worden. Enkele geïnterviewden geven wel aan het een goed idee te vinden. Er wordt ook een kanttekening bij gemaakt: het vereist onderbouwing en daarmee tijd. De onderbouwing wordt vaak onderschat door niet-toezichthouders.
- De toezichthouders en vergunningverlening gaan met elkaar in gesprek, maar dit gebeurt vooral bij 'specifieke' vragen van de vergunningverlener. De toezichthouder heeft weinig tot geen overzicht over het werk van de vergunningverlener.
- Er wordt in het beleid aangestuurd op risico-gestuurd werken. Enkele geïnterviewden geven toe dat de aanpak niet transparant is voor hen.

Kansen in specifieke sectoren en installaties

We hebben alle geïnterviewden gevraagd naar sectoren en typen installaties waar volgens hen specifieke kansen liggen voor het halen van emissiereductie. Waar lijkt een aanzienlijke reductie van vrachten (kilogrammen per jaar) gerealiseerd te kunnen worden?

Deze vraag bleek voor de meeste geïnterviewden lastig. Er zijn maar een paar suggesties genoemd. Geen daarvan werd door meerdere geïnterviewden genoemd.

De informatie is te beperkt om te concluderen of een projectmatige aanpak voor een specifieke sector kansrijk en effectief is. Daarvoor is feitelijke kennis nodig over emissies van de sector, de reductietechnieken die er nu al staan, en de mogelijkheden om verder te reduceren.

Mini-enquête

De geïnterviewden hebben na het interview schriftelijk een drietal vragen beantwoord. Het is een meer kwantitatieve aanvulling op de interviews. Omdat uiteindelijk het aantal geïnterviewden relatief klein is en de geïnterviewden niet allemaal dezelfde functie hebben (niet allemaal inspecteurs), hebben we de resultaten niet uitgedrukt in percentages in tabellen of grafieken. Dit zou een statistische representativiteit suggereren die niet waargemaakt kan worden met deze kleine groep.

1. 'Hoe groot zie je de mogelijke bijdrage/ impact van toezicht & handhaving in het realiseren van de SLA-industrie-doelen binnen Spoor 1 (Vergunningverlening en handhaving) luchtmissies te reduceren?'

Kies uit: 'geen', 'minimaal', 'aanzienlijk' of 'groot'

Deze vraag werd door de geïnterviewden nooit beantwoord met 'geen' of 'groot'. Wanneer de deelnemers aangeven dat de bijdrage van toezicht en handhaving minimaal is, wordt de huidige wetgeving genoemd als beperkende factor voor de toezichthouders. De deelnemers die aangeven dat de bijdrage aanzienlijk is, geven geen verdere toelichting.

De antwoorden op deze vraag onderschrijven wat we in de interviews opmerkten: een rol van T&H in het SLA wordt erkend, maar ze zijn daarbij ook afhankelijk van andere zaken zoals van vergunningverlening en wet- en regelgeving.

2. 'Hoe tevreden ben je met de huidige werkwijze van toezicht en handhaving binnen het VTH-stelsel?'

Geef een rapportcijfer tussen de 1 t/m 10, waarin 1 = zeer ontevreden en 10 = zeer tevreden.

De tevredenheid over de huidige werkwijze is wisselend. De cijfers van de deelnemers variëren van 4 t/m 8. Opvallend is dat slechts één deelnemer aangeeft dat hij zeer tevreden is met de werkwijze. De overige deelnemers zijn 'net tevreden' (6) of ontevreden (< 6).

Deze rapportcijfers komen overeen met wat we in de interviews hoorden: er is geen grote tevredenheid. Vooral het persoonlijke handelingsperspectief (de afhankelijkheid van o.a. vergunningen en wet- en regelgeving wordt als beperkend ervaren. Dit lijkt de gematigde rapportcijfers het meest te verklaren.

3. 'Bij overschrijdingen van emissiegrenswaarden wordt te slap opgetreden.'

Bent u het hiermee 'Helemaal meer oneens', 'Deels mee oneens', 'Neutraal', 'Deels mee eens' of 'Helemaal mee eens'?

De meerderheid van de geïnterviewden vindt dat er niet te slap wordt opgetreden bij overtreding van emissies. Echter, de geïnterviewde die vindt dat er te slap wordt opgetreden, vindt wel dat de vaststelling van overtredingen 'toevalstreffers' zijn en daardoor de toezichthouders 'voorzichtig' zijn om door te pakken. Één geïnterviewde geeft aan dat er goed wordt gehandeld bij overtreding **wanneer** deze wordt vastgesteld en geeft aan dat de slagvaardigheid niet het probleem is.

De antwoorden laten ons zien dat de handhavingsmiddelen in hun ogen niet het probleem zijn, maar meer het tijdig en structureel vaststellen van een overtreding. In de interviews is overigens vaak genoemd dat de dwangsommen te laag zijn. Deze vraag in de mini-enquête lijkt daarom geïnterpreteerd te zijn als een vraag naar het totale optreden waarbinnen de dwangsom slechts één element vormt.

Bijlage

B. Rapporten over toezicht & handhaving

Bijlage B: Rapporten over toezicht & handhaving

Het Nederlandse stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) wordt regelmatig geëvalueerd. De resultaten van deze evaluaties vormen een waardevolle start voor onze verkenning van de rol van toezicht en handhaving (TH) en de samenhang met vergunningverlening (V). We vatten de voor deze verkenning meest relevante bevindingen uit deze evaluaties daarom hier samen. We baseren ons op de volgende documenten:

- Berenschot, Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken, 18 oktober 2019 [2].
- Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), *Signaalrapportage*, 5 november 2019 [3].
- Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (Van Aartsen), *Om de leefomgeving –Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur*, in opdracht van De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, 4 maart 2021 [4].
- TwynstraGudde & SPPS, *Omgevingsdiensten in beeld*, 1 september 2021 [5].

We benadrukken dat deze rapporten en de aanbevelingen eruit betrekking hebben op grotere en structurelere zaken dan waar deze voorverkenning op gericht is. We benoemen ze hier toch omdat sommige aanbevelingen samenhangen met de in dit rapport genoemde quickwins en het context geeft bij bevindingen en aanbevelingen in dit rapport.

Berenschot, Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken, 18 oktober 2019

Tweejaarlijks wordt de borging van kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken geëvalueerd. Dit is een wettelijke verplichting (Wabo, artikelen 5.4 en 5.5). In 2017 en 2019 is dit uitgevoerd door onderzoeksbureau Berenschot. De 2019-editie stelt dat grootschalige wijzigingen van het stelsel niet aan de orde zijn. Berenschot concludeert dat 'het stelsel staat over het geheel genomen en draait gemiddeld genomen goed'. Er worden wel een aantal aanbevelingen gedaan. Hiervan halen we een aantal aan omdat ze raken aan deze notitie:

- "Richt een kennisinfrastructuur in op regionaal en nationaal niveau". → In de interviews vragen we specifiek naar kennisontwikkeling. Is deze voldoende? Wat verwacht je hierin van het rijk?
- "Zorg voor een strategie om nieuwe taken optimaal in het stelsel te beleggen". → Deze aanbeveling is relevant voor eventuele nieuwe taken die volgens uit onze aanbevelingen.
- "Versterk de horizontale borging." → Dit gaat over kennisdeling tussen omgevingsdiensten. 'Best practices' worden als voorbeeld genoemd, maar vooral andere vormen zoals het lerend vermogen verbeteren, leren van incidenten en het breder uitrollen van collegiale toetsingen.

Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), Signaalrapportage, 5 november 2019

De ILT noemt specifiek hun korte (3 pagina's) 'signaalrapportage' in 2019 een aantal verbeterpunten. Dit rapport is een aanvulling op bovengenoemde Berenschot rapportage. De relevante verbeterpunten zijn:

- "Onafhankelijkheid nog onvoldoende geborgd." → Een specifiek punt hierbinnen is de 'oneigenlijke bestuurlijke invloed' in de handhaving. Dit is ook in de 'Voorverkenning pilots industrie' uit 2019 genoemd en is in lijn met de conclusies van de Commissie Van Aartsen (zie hieronder).

- “Transparantie kan beter” → Een specifiek punt die we hier uithalen is de gegevensuitwisseling tussen omgevingsdiensten, in het bijzonder via ‘Inspectieview Milieu’². Het sluit aan bij aanbevelingen uit de andere rapporten over kennisuitwisseling.
- “Samenwerking naar een hoger niveau”. → Een specifiek punt die we hier uithalen is de aanbeveling tot verdere concentratie van taken en werkzaamheden met o.a. als doel een gelijk speelveld tussen toezichthouder en heel grote bedrijven.

Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (Van Aartsen)

De **commissie Van Aartsen** stelt een aantal tekortkomingen op die raken aan deze voorverkenning.

“Onafhankelijkheid van de omgevingsdiensten bij het uitvoeren van hun taak, is ten onrechte ondergeschikt gemaakt aan nabijheid bij het bevoegd gezag.” → Dit kan vooral de toezichthouders belemmeren. Voelen zij voldoende ruimte om te handhaven?

- “Omgevingsdiensten zijn onvoldoende robuust om vanuit professionele distantie hun rol te kunnen spelen door een combinatie van: (1) een te kleine schaal van een aantal diensten; (2) negatieve effecten van outputfinanciering op handhaving en kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering; (3) te grote diversiteit in het takenpakket waardoor een regionale handhavingsstrategie niet van de grond komt
- “Informatie-uitwisseling en kennisontwikkeling zijn onder de maat voor het opbouwen van deskundigheid en voldoende specialisatie. Laat staan dat deze zijn toegesneden op de toekomstige vraagstukken waar bevoegd gezag en omgevingsdiensten mee te maken krijgen.”
- “Het interbestuurlijk toezicht op een behoorlijke en rechtmatige uitvoering van medebewindstaken zoals VTH is over de gehele linie zwak ontwikkeld; de meest in het oog springende lacune is het geheel ontbreken van (extern) toezicht op het functioneren van de omgevingsdiensten: het toezichtsgat. Het interbestuurlijk toezicht functioneert onvoldoende om de noodzakelijke checks en balances te garanderen.”
- “Regie door het Rijk ontbreekt, stelselverantwoordelijkheid door de bewindspersoon is in de huidige vorm een fictie.”

TwynstraGudde & SPPS, Omgevingsdiensten in beeld, 1 september 2021

De tweejaarlijkse evaluatie van het VTH-stelsel is in 2019 uitgevoerd door Berenschot en hierboven besproken. In 2021 heeft de commissie Van Aartsen gerapporteerd (zie ook hierboven) en is besloten de tweejaarlijkse evaluatie anders in te steken. TwynstraGudde en SPPS hebben data van omgevingsdiensten gebundeld zodat prestaties beter gemeten en vergeleken kunnen worden. Dit maakt zichtbaar dat er een grote diversiteit is in hoe de omgevingsdiensten hun taken uitvoeren en de organisatie ingericht hebben. Ook de omvang van de 29 omgevingsdiensten varieert sterk. Daarmee bevestigt het beeld dat Van Aartsen schetst. De acht aanbevelingen liggen in lijn met die uit bovengenoemde drie rapporten en benoemen we daarom niet hier.

² *Inspectieview is een database van ILT met gegevens over inspecties en overtredingen. Zie <https://www.ilent.nl/onderwerpen/inspectieview-voor-inspectietaken>*

Bijlage

C. Emissiecijfers industrie

Bijlage C: Emissiecijfers industrie

Welk toezicht nodig is, hangt onder andere samen welke stoffen worden geëmitteerd en in welke omvang. Daarnaast kan het lonen het toezicht te focussen op specifieke sectoren en emissies omdat deze een grote landelijke bijdrage hebben.

We hebben alle geïnterviewden gevraagd naar sectoren en typen installaties waar volgens hen specifieke kansen liggen voor het halen van emissiereductie. Hier zijn geen concrete aanbevelingen uit gekomen (zie ook Bijlage A).

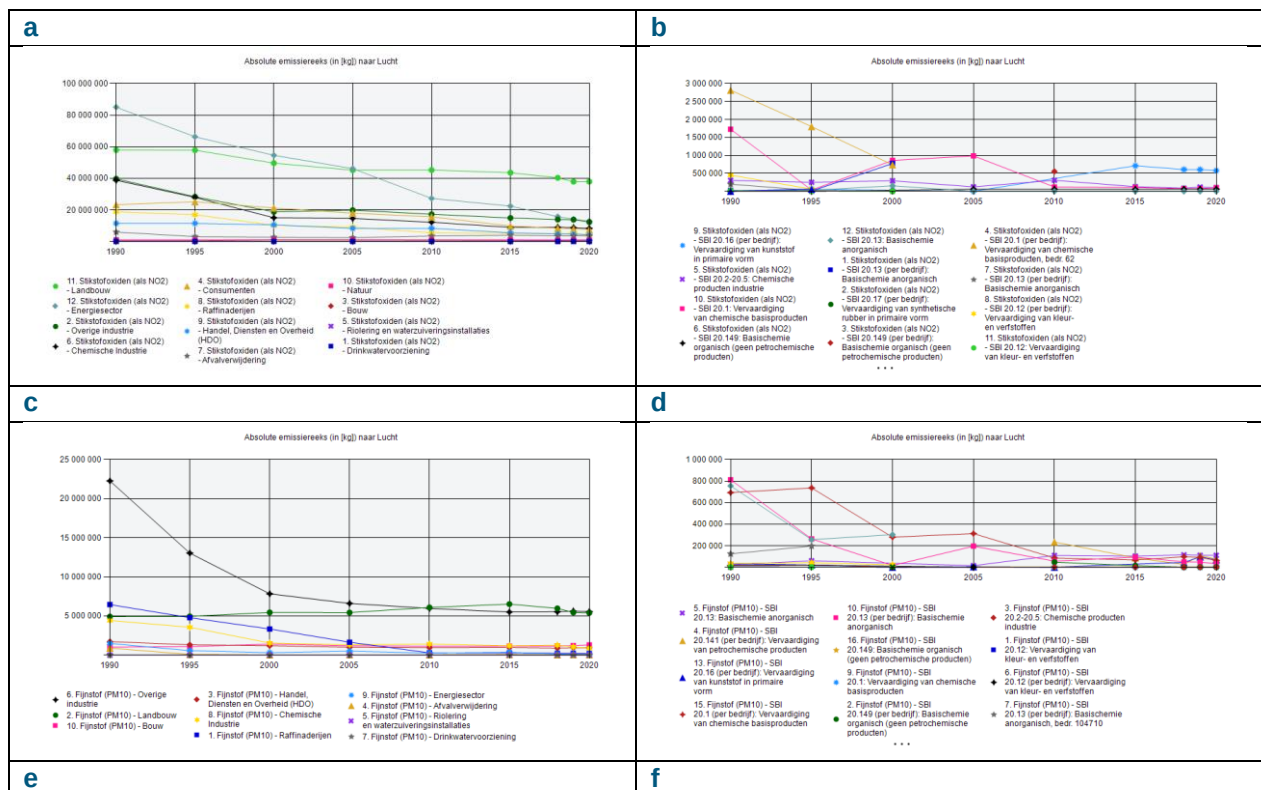
In deze bijlage presenteren we de uitkomsten van een korte analyse van beschikbare emissiecijfers om, waar mogelijk, emissies te onderscheiden in:

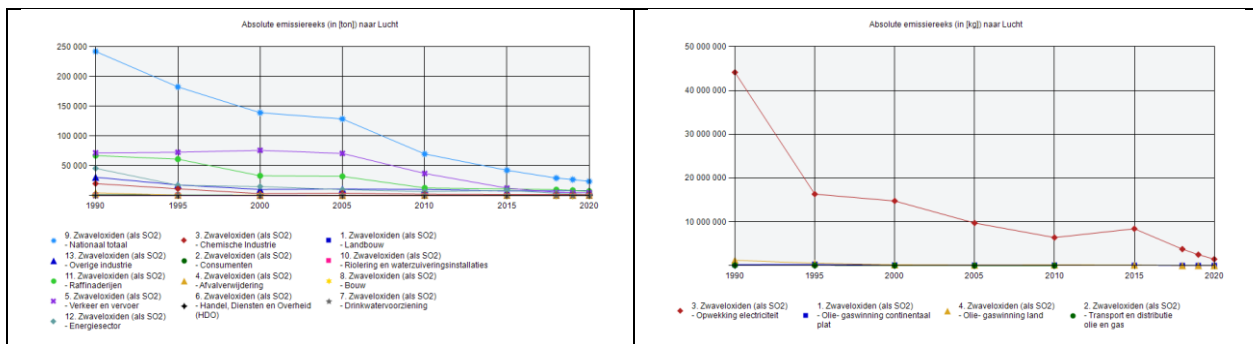
- sectoren (met behulp van emissieregistratie.nl);
- typen installaties (bijvoorbeeld kleine en middelgrote stookinstallaties);
- typen emissies (bijvoorbeeld diffuse).

Dit is gebeurd op hoofdlijnen op basis van openbare bronnen.

Emissies in verschillende sectoren

Op emissieregistratie.nl zijn de afkomst van de nationale luchtmissies van NO_x, PM10 en SO₂ geanalyseerd. In onderstaande figuren 1a, 1c en 1e zijn de emissies van deze componenten weergegeven met uitzondering van de totale en emissies ten gevolge van wegverkeer. Uit deze figuren blijkt dat de grootste industriële emissie afkomstig zijn van de chemische industrie (NO_x en PM10) en energieopwekking (SO₂) zijn.





Figuur 1: Landelijke luchtmissies van NOx (1a en 1b), PM10 (1c en 1d) en SO2 (1e en 1f) afkomstig van (industriële) sectoren in Nederland