



HANDHAVINGSAMENWERKING
Noord-Brabant

Rapport: resultaten Brabantbrede toezichtsaanpak luchtwassers 2011-2012

Speerpunt veehouderij en luchtkwaliteit van de Brabantse handhavingsamenwerking



April 2013

Projectteam Brabantbrede toezichtsaanpak luchtwassers

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	3
Inleiding.....	5
1. WABO controles.....	7
1.1 De aanpak	7
1.2 Reacties bevoegde gezagen.....	7
1.3 Respons (hoeveel bezocht)	8
1.4 Categorisering overtredingen.....	12
1.5 Geconstateerde overtredingen.....	13
2. Resultaten Controles op de Verordening stikstof en Natura 2000.....	15
3. Samenwerking met de handhavingspartners (OM-/FP, politie, waterschappen).....	17
3.1 Politie en justitie	17
3.2 Waterschappen.....	18
4. Luchtwassers en subsidies	18
5. Conclusies en aanbevelingen	19
5.1 Conclusies.....	19
5.2 Aanbevelingen	20

SAMENVATTING

Inleiding

Begin 2011 is onder de vlag van het Speerpunt veehouderij en luchtkwaliteit uit het Meerjarenprogramma Handhaving Noord-Brabant 2010-2012 een Brabantbrede Toezichtsaanpak voor luchtwassers¹ ontwikkeld. Doel van de aanpak was om in 2011 en 2012 alle bedrijven met één of meerdere luchtwassers in de vergunning te onderwerpen aan een diepgravende controle. De controle richtte zich in de eerste plaats op het doelmatig functioneren van de installatie. In 2009 en 2010 was naar aanleiding van een project van kleinere omvang in Brabant een beeld ontstaan dat het slecht gesteld was met de naleving met alle kwalijke gevolgen voor het milieu, natuur en volksgezondheid. Dit was de belangrijkste reden om tot een omvangrijk project te besluiten. Noord-Brabant telde bij de start van het project ruim 1100 veehouderijen met één of meer luchtwassers in de vergunning. Begin 2013 zijn de resultaten van alle deelnemende gemeenten en de provincie gebundeld tot deze eindrapportage.

Wabo controles

Op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) zijn in de vorengenoemde periode 652 van de circa 1100 bedrijven met een luchtwasser gecontroleerd. Bij 58 % van de controles werden tekortkomingen geconstateerd. Voor 18 van deze bedrijven was de provincie het Wabo-bevoegde gezag. De rest van de bedrijven valt onder de bevoegdheid van de gemeenten. Bij 16 % van de uitgevoerde controles was op grond van de Wabo sprake van ernstige overtredingen (een categorie 1 overtreding). De indeling van categorieën komt voort uit de Brabantsbrede handhavingsstrategie ‘Zo handhaven we in Brabant’. Voorbeelden van categorie 1 overtredingen zijn luchtwassers die niet geplaatst zijn, niet aanstaan of veel minder ammoniak² uit de lucht verwijderen dan is voorgeschreven (te laag rendement) waardoor de emissie van ammoniak, fijn stof of stank hoger is dan is toegestaan. Voorbeelden van categorie 2 overtredingen (42 %) zijn het niet of onvoldoende bijhouden van een verplicht logboek of niet beschikken over het verplichte installatiecertificaat van een luchtwasser. Ook de kleine afwijkingen in het rendement vallen hieronder. Volgens de Brabantbrede afspraken worden overtredingen opgevolgd conform de Brabantse Handhavingsstrategie. De opvolging of aanpak van overtredingen maakte geen deel uit van de projectopdracht en is dan ook niet verwerkt in deze rapportage. De rapportage richt zich op de bevindingen tijdens de eerste controle.

¹ De Brabantbrede Toezichtsaanpak voor luchtwassers is te vinden op de site van de Brabantse Handhavingsamenwerking onder het Speerpunt veehouderij en luchtkwaliteit.

² Ammoniak (NH₃) is een stikstofverbinding met vermestende en verzurende eigenschappen die, wanneer er teveel van op de bodem neerslaat, negatieve effecten heeft op de soortenrijkdom.

Controles ten aanzien van de Verordening stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant

Naast controles op grond van de Wabo werden 309 controles bij bedrijven met een luchtwasser verricht op grond van natuurreggeving (Natuurbeschermingswet/ Verordening stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant). Deze controles zijn uitgevoerd in opdracht van de provincie in haar rol van bevoegd gezag voor deze regelgeving. In 9 % van de controles was sprake van een categorie 1 overtreding op grond van de Verordening Stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant (hierna te noemen: Stikstofverordening).

De reikwijdte van een controle op grond van de Stikstofverordening is veel kleiner dan van een controle op grond van de Wabo en kan daarmee niet doorgaan voor een Wabo-controle. De Wabo-controles geven daarmee het meest volledige beeld van hoe het gesteld is met de naleving.

Doelstellingen en conclusies

De doelstelling van het project, een diepgravende controle van alle Brabantse luchtwassers waarvoor een Wabo-vergunning is verleend is niet waargemaakt. Een aantal gemeenten geeft aan dat zij de luchtwassers, die zij nog niet bezocht hebben, in het controleprogramma van 2013 opnemen en de inspanning op dit onderwerp voortzetten.

In hoofdstuk 5 zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen ten aanzien van de oorspronkelijke doelstelling (verbetering naleefgedrag, verbetering luchtkwaliteit en het verbeteren van de kwaliteit en uniformiteit in toezicht en handhaving, de strafrechtelijke aanpak en het vervullen van de oog-/en oorfunctie). Bij het opstellen van de eindrapportage is gebleken dat niet alle doelstellingen goed meetbaar zijn. Bij een vervolg is het een aandachtspunt meer concrete en meetbare doelstellingen op te nemen.

Daarnaast is de aanbeveling opgenomen, gezien het aantal gecontroleerde luchtwassers, de matige naleving en de resultaten van de strafrechtelijke opvolging hierover in de toekomst minder vrijblijvende afspraken met de diverse handhavingspartners te maken onder verantwoordelijkheid van de regionale omgevingsdiensten.

INLEIDING

In 2009 bleek uit een omvangrijke Brabantse steekproef³ dat de milieuvorschriften verbonden aan luchtwassers slecht worden nageleefd. Dit was een van de redenen voor de Brabantse Handhavingpartners om het onderwerp handhaving van de veehouderij een belangrijke plaats toe te kennen in het Gezamenlijk Meerjarenprogramma Handhaving Noord-Brabant 2010-2012. In het meerjarenprogramma is het Speerpunt veehouderij en luchtkwaliteit opgenomen. Een van de opdrachten vanuit het speerpunt was te komen tot een Brabantbrede toezichtsaanpak op luchtwassers. Deze aanpak is eind 2010/begin 2011 ontwikkeld door een projectteam bestaande uit gemeenten, provincie Noord-Brabant en de Servicepunten Handhaving. In de aanpak is opgenomen dat alle veehouderijen die beschikken over een luchtwasser in 2011 of 2012 ten minste éénmaal een onaangekondigde en grondige controle in de gebruiksfase ondergaan om te controleren of ze naar behoren functioneren. Verder was het doel van het project om luchtwassers die gedurende de looptijd van het project werden gerealiseerd te controleren bij de aanleg om te bezien of de installatie juist werd gedimensioneerd.

In de Brabantbrede toezichtsaanpak luchtwassers is de hoofddoelstelling als volgt geformuleerd: “Met de toezichtsaanpak willen we een verbetering van het naleefgedrag en een uiteindelijke verbetering van de luchtkwaliteit bewerkstelligen.”

De volgende nevendoelstellingen zijn in de aanpak opgenomen

- uniformiteit in aanpak om als overheid geloofwaardigheid, daadkracht en transparantie uit te stralen en om oneerlijke concurrentie (bijvoorbeeld het behalen van economisch voordeel) binnen de sector tegen te gaan;
- verbeteren van de kwaliteit van het toezicht;
- van de aanpak moet een preventieve werking uitgaan gericht op verbetering van het naleefgedrag.

De Brabantse gemeenten en de provincie hebben zich in het voorjaar van 2011 geconformeerd aan de aanpak en afgesproken deze in 2011 en 2012 uit te voeren. De gemaakte afspraken tussen partners over de Brabantbrede Toezichtsaanpak luchtwassers zijn opgenomen in de bijlage.

Eind 2012 is het project afgesloten. De resultaten zijn in 2013 gebundeld en worden aangeboden aan de Brabantse Handhavingsoverleggen. Om te kunnen rapporteren zijn monitoringstabellen ontwikkeld die aan alle partners zijn verstrekt met het verzoek deze in te vullen en aan te leveren aan de Servicepunten Handhaving (Seph's). Gedurende de looptijd van het project is in de regionale handhavingsoverleggen frequent aandacht besteed aan de voortgang van het project en zijn de partners er op aangesproken om het project in 2012 af te ronden zodat de resultaten tijdig kunnen worden gebundeld. De Seph's hebben eind 2012/begin 2013 aan alle partners gevraagd de definitieve resultaten van de uitgevoerde inspecties aan te leveren. Eind januari en begin februari zijn partners waarvan een reactie uitbleef op ambtelijk niveau persoonlijk benaderd om alsnog de informatie aan te leveren. Het uiteindelijke resultaat is in deze rapportage uitgewerkt.

³ Evaluatie project Luchtwassers 2009, Handhavingssamenwerking Noord-Brabant, d.d. 2 maart 2010. In dit project werden 47 bedrijven met chemische luchtwassers (totaal 63 stuks) onaangekondigd gecontroleerd.

In hoofdstuk 1 zijn de resultaten van de Wabo controles uitgevoerd door gemeenten en provincie opgenomen. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de controles op grond van de Verordening Stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant (hierna te noemen: Stikstofverordening). In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de samenwerking met en resultaten van de partners binnen de handhavingsamenwerking, in hoofdstuk 4 de relatie met luchtwassers die subsidie ontvangen en de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 5.

1. WABO CONTROLES

1.1 De aanpak

De resultaten van de uitgevoerde controles zijn door de deelnemende gemeenten en de provincie verwerkt in monitoringstabellen. De tabellen zijn gebundeld en in deze rapportage verwerkt tot een Brabantbreed beeld. In de volgende paragrafen worden de resultaten gepresenteerd. Per partner wordt in beeld gebracht hoeveel luchtwassers zijn gecontroleerd. Verder wordt een Brabantbreed beeld gegeven van de naleving. Er is een bewuste keuze gemaakt om de naleving niet per individuele gemeente in beeld te brengen. De reden hiervoor is de volgende. De afgesproken toezichtsaanpak heeft onder meer beoogd om uniformiteit in toezicht te genereren. Feit blijft dat er verschil bestaat tussen bevoegde gezagen voor wat betreft de kwaliteit van inspecties. Bij controles die op een hoogwaardig kwaliteitsniveau worden uitgevoerd, komen de meeste tekortkomingen aan het licht. Het risico bestaat dat door per individuele gemeente te rapporteren over nalevingsresultaten dat juist die gemeenten een slecht naleefgedrag laten zien, waar hoogwaardig toezicht wordt gehouden. Om te voorkomen dat hierdoor onjuiste beeldvorming ontstaat is besloten om de naleving niet op het niveau van de individuele partners in beeld te brengen. Wel is per partner in beeld gebracht bij hoeveel bedrijven een luchtwasser in de vergunning is opgenomen en hoeveel bedrijven hiervan zijn gecontroleerd.

Om spraakverwarring over het begrip “een uitgevoerde controle” in het navolgende te voorkomen volgt hierna een definitie:

Een uitgevoerde controle is:

- *een fysieke controle op bedrijfsniveau van de gerealiseerde of in aanbouw verkerende luchtwasser(s);*
óf
- *een administratieve controle van een bedrijf waaruit blijkt dat een vergunde bedrijfsuitbreiding waarvoor een luchtwasser was voorgeschreven niet is gerealiseerd.*

1.2 Reacties bevoegde gezagen

Aan alle deelnemers is gevraagd om de monitoringtabel met daarin de resultaten van de uitgevoerde inspecties begin 2013 aan te leveren daarna is nog een reminder verzonden. Daar waar dan nog een reactie uitbleef zijn partners rechtsreeks op ambtelijk niveau aangesproken. Uiteindelijk is van 65 gemeenten en van de provincie Noord- Brabant een monitoringstabel ontvangen. Deze gegevens zijn verwerkt in deze eindrapportage. Van de gemeenten Sint Anthonis en Rucphen zijn geen monitoringstabellen ontvangen. In de tabellen onder paragraaf 1.3 zijn de resultaten op 0 gezet omdat deze niet bekend zijn.

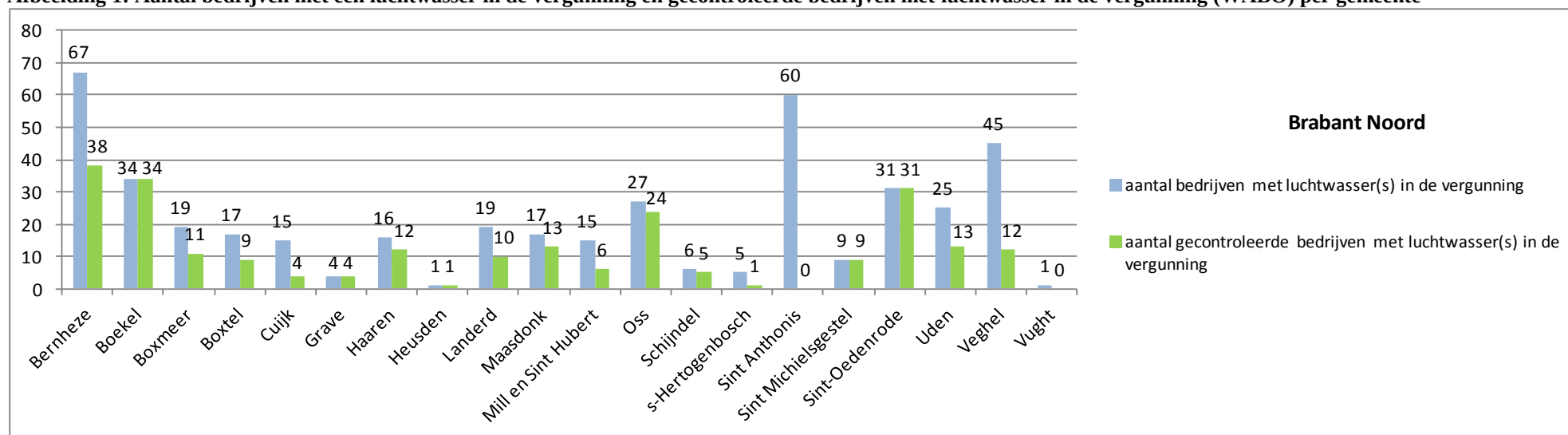
1.3 Respons (hoeveel bezocht)

Onder respons wordt verstaan het aantal gecontroleerde bedrijven met één of meerdere luchtwassers in de WABO-vergunning per bevoegd gezag. Dit aantal is gelegd naast het totaal aantal bedrijven met één of meerdere luchtwassers in de vergunning waarvoor een partner het bevoegd gezag is. De Brabantbrede toezichtsaanpak luchtwassers is voorzien van een bijlage waarin het aantal bedrijven met luchtwassers per individuele gemeente is opgenomen. Deze informatie is eind 2010 uit de Brabantbrede vergunningendatabase voor de veehouderij (Bestand Veehouderijbedrijven Brabant ofwel Web-BVB) gegenereerd. Verder is de Provincie Noord Brabant het WABO-bevoegd gezag voor 18 bedrijven met één of meerdere luchtwassers in de vergunning.

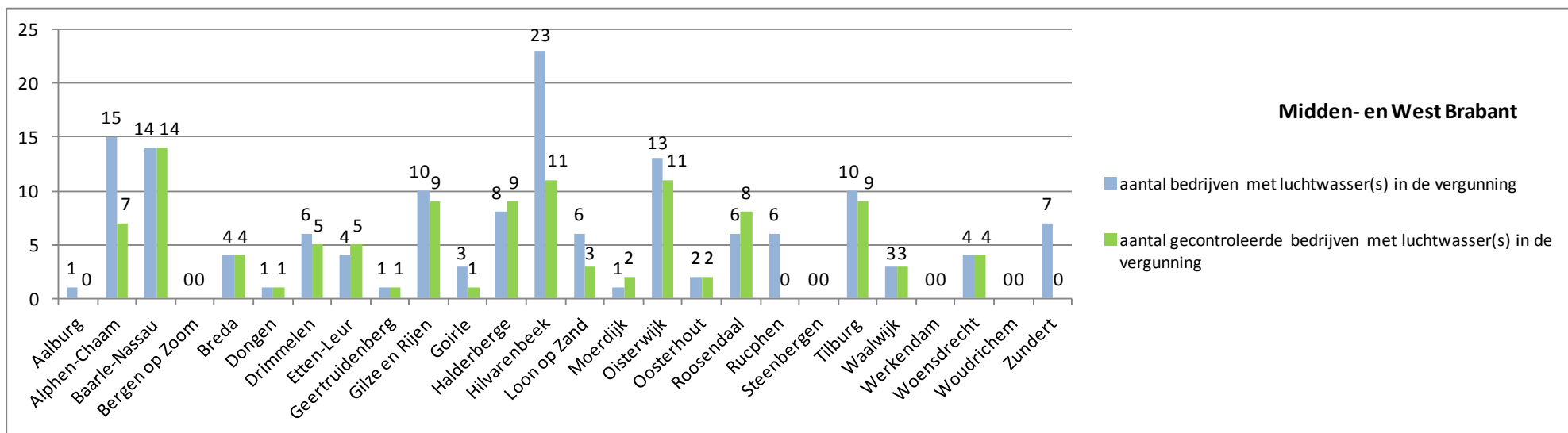
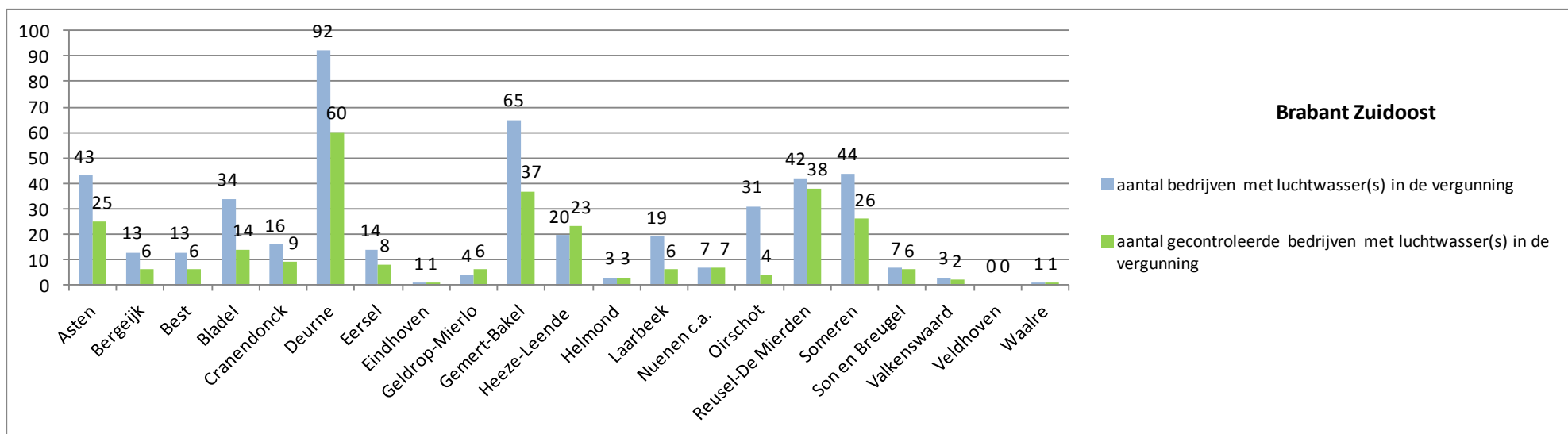
Er kunnen kleine afwijkingen zijn van de werkelijkheid doordat:

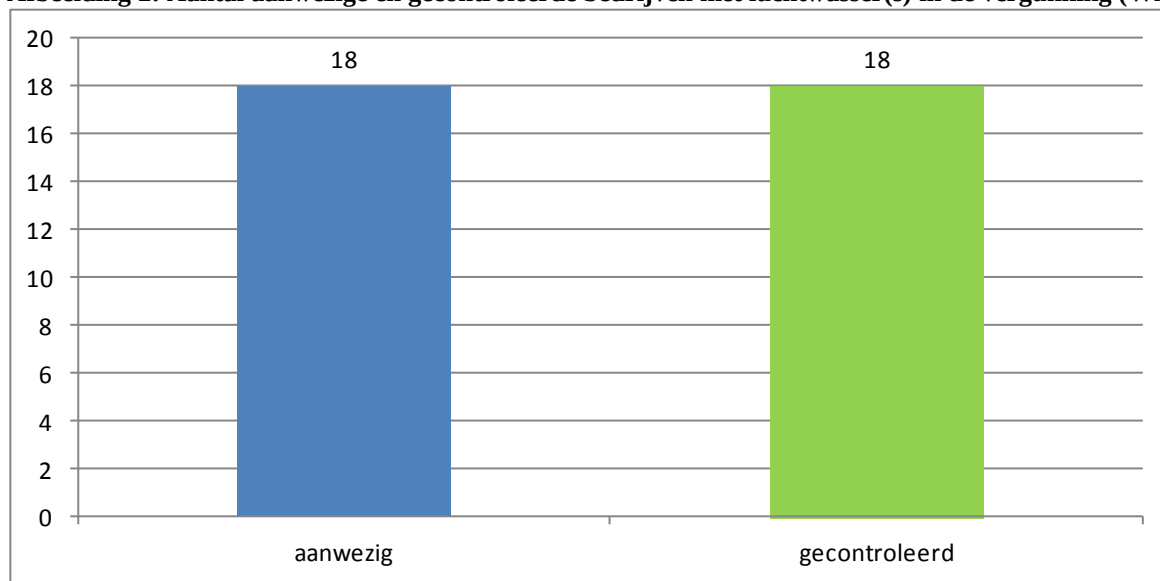
- Bestand Veehouderijbedrijven Brabant (Web-BVB) niet overal actueel was/is.
- Niet alle afgegeven vergunningen voor bedrijven met luchtwassers operationeel of gerealiseerd zijn.
- Er sinds de peildatum 2010 luchtwassers buiten gebruik zijn gesteld of vergund zijn.

Afbeelding 1: Aantal bedrijven met een luchtwasser in de vergunning en gecontroleerde bedrijven met luchtwasser in de vergunning (WABO) per gemeente



Resultaten Brabantse toezichtsaanpak luchtwassers



Afbeelding 2: Aantal aanwezige en gecontroleerde bedrijven met luchtwasser(s) in de vergunning (WABO) provincie Noord- Brabant

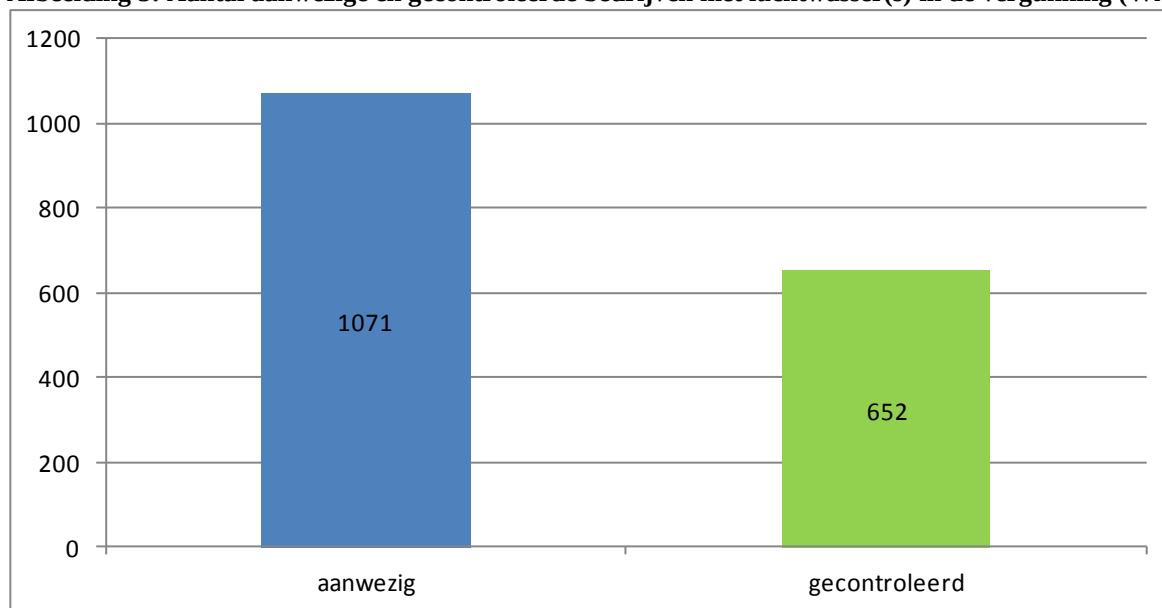
Bij de start van het project gaf de gemeente Deurne te kennen (Bestuurlijk regionaal Handhavingsoverleg, d.d. 6 april 2011) geen garanties te kunnen geven dat binnen de deadline alle wassers zijn gecontroleerd. Dit omdat deze gemeente de meeste luchtwassers op zijn grondgebied heeft van alle Brabantse gemeenten. Na de presentatie van de tussentijdse resultaten in mei 2012 lieten nog vijf gemeenten (Oss, Maasdonk, Mill, Oirschot en Someren) weten niet alle luchtwassers te (kunnen) controleren. Dergelijke signalen zijn destijds niet van andere gemeenten ontvangen.

In de aangeleverde monitoringstabellen geven gemeenten diverse redenen aan waarom niet alle bedrijven met één of meerdere luchtwassers in de vergunning zijn bezocht. Zo zijn er gemeenten die aangeven dat dit type bedrijven één maal per 4 jaar wordt bezocht en dat ze deze frequentie uiteindelijk niet omhoog hebben gebracht, soms in verband met de beschikbare capaciteit of het beschikbare budget. Andere gemeenten laten weten, in afwijking van de toezichtsaanpak, bedrijven niet te bezoeken die de provincie al op grond van de Stikstofverordening controleert. Een aantal gemeenten geeft ook aan dat zij de luchtwassers, die zij nog niet hebben bezocht, opnemen in het controleprogramma van 2013 en de inspanning op dit onderwerp voort te zetten. De provincie heeft in 2013 toezicht en handhaving van de Stikstofverordening in aangescherpte vorm voortgezet.

Toelichting; In de toezichtsaanpak is opgenomen dat alle controles Wabo-breed worden ingestoken. Controles op de grond van de Stikstofverordening hebben niet dezelfde reikwijdte als Wabo controles. De Stikstofverordening heeft vaak betrekking op een deel van de inrichting en gaat maar over één thema (ammoniak). Verder is de Stikstofverordening, bij bedrijven met meer dan één luchtwasser vaak niet op alle luchtwassers van toepassing. De Wabo controle gaat over het hele bedrijf en bestrijkt ook andere thema's zoals stank en fijn stof.

Uit de tabellen blijkt dat er grote verschillen tussen gemeenten bestaan voor wat betreft de respons. Er zijn gemeenten waar meer bedrijven met luchtwassers zijn geïnspecteerd dan er in 2010 volgens het WebBVB aanwezig zouden zijn. Mogelijke redenen hiervoor zijn reeds in paragraaf 1.3 benoemd. De afbeelding hieronder laat zien dat 61 % van de in 2010 in de vergunning opgenomen Brabantse luchtwassers op grond van de Wabo is gecontroleerd.

Afbeelding 3: Aantal aanwezige en gecontroleerde bedrijven met luchtwasser(s) in de vergunning (WABO) totaal



1.4 Categorisering van overtredingen

In de Brabantbrede toezichtsaanpak luchtwassers is een lijst opgenomen met de meest voorkomende overtredingen met luchtwassers. De lijst geeft per type van overtreding aan of sprake is van een ernstige (categorie 1) of minder ernstige (categorie 2-overtreding). De indeling in de categorieën 1 en 2 komt voort uit de Brabantsbrede handhavingsstrategie ‘Zo handhaven we in Brabant’. Gevraagd is de lijst te gebruiken voor het beoordelen van de ernst van overtredingen met luchtwassers. De onderstaande tabel geeft een beeld van de lijst en de indeling.

Tabel: Categorie-indeling overtredingen Natuurbeschermingswet 1998 en Wet Milieubeheer intensieve veehouderijen (deze lijst is niet limitatief maar handelt over de overtredingen die het meest worden verwacht) Provincie Noord-Brabant.		
Nr.	Omschrijving	Cat.
1	Niet voldoen aan de vergunningsvoorwaarden, gesteld in de Wm-vergunning, het Besluit landbouw, de Natuurbeschermingswet-vergunning of de Verordening Stikstof en Natura 2000 (onderverdeling zie hierna onder 1a t/m 1f).	1/2
1a	Emissiearm stalsysteem niet geplaatst, verkeerd gedimensioneerd en/of niet in werking gebracht.	1
1b	Overschrijding van meer dan 5 % van de vergunde emissie (berekend op basis van bijvoorbeeld Rav-code uit de Regeling ammoniak en veehouderij).	1
1c	Rendement van de luchtwasser, gecorrigeerd met de meetonzekerheid, wijkt af van het vergunde percentage, (gemeten door gecertificeerd Bureau Milieumetingen van de provincie na afwijkingen in indicatieve meting toezichthouder).	1
1d	Overschrijding van minder dan 5 % van de vergunde emissie (berekend op basis van bijvoorbeeld Rav-code uit Regeling ammoniak en veehouderij).	2
1e	Emissiearm stalsysteem geplaatst, goed gedimensioneerd, onderhouden en in werking gebracht, maar werking niet correct.	2
1f	Niet naleven van middelvoorschrift dat de werking van emissiearm systeem niet rechtstreeks beïnvloedt (bijvoorbeeld niet ingevuld logboek maar voor wat betreft overige voorschriften in orde).	2
2	Vergunning eerder geweigerd, bedrijf toch in werking.	1
3	Ander stalsysteem dan vergunning (indien emissie minder of gelijk aan vergunde situatie**).	2****
4	Afwijking in de uitvoering of het gebruik van het emissiearm stalsysteem (indien emissie minder of gelijk aan vergunde situatie***).	2****
5	Bedrijf wijkt af van vergunde situatie (bv stal anders gebouwd) maar lagere of gelijke emissie.	2****

** Bijvoorbeeld een andere code uit de Regeling ammoniak en veehouderij (Rav-code) met gelijke reductie.

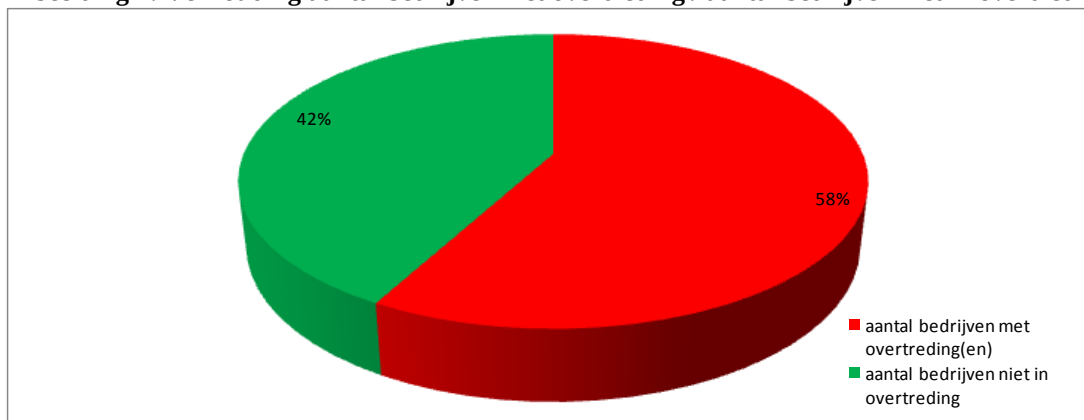
*** Bijvoorbeeld ander merk luchtwasser dan aangevraagd met gelijke reductie.

**** Op grond van de Stikstofverordening is geen sprake van een overtreding wanneer de ammoniakemissie lager is dan vergund. Bij een controle op grond van Stikstofverordening wordt het Wabo-bevoegd gezag in kennis stellen van de overtreding.

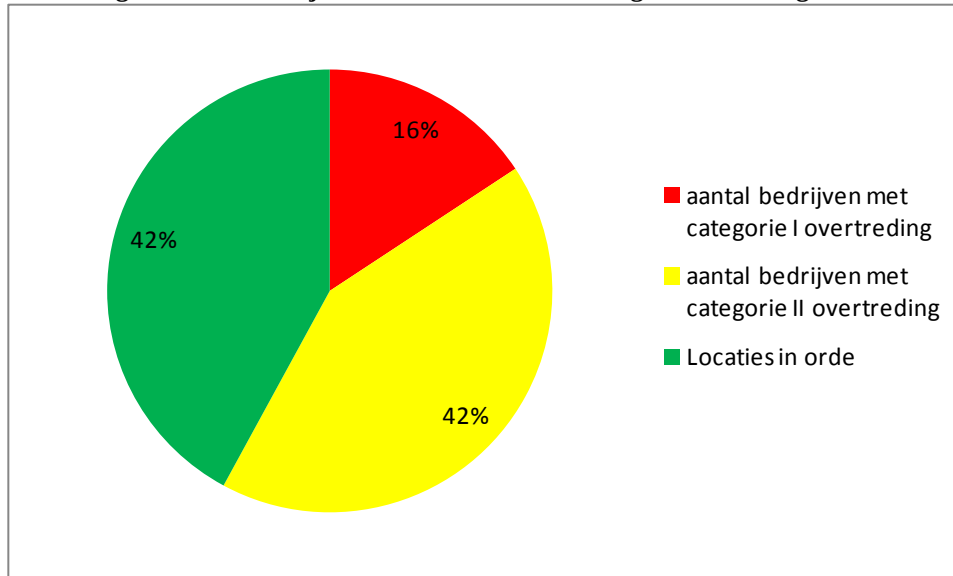
1.5 Geconstateerde overtredingen

In totaal hebben de Brabantse gemeenten en de provincie 652 bedrijven in het kader van de Wabo gecontroleerd, hiervan zijn 626 bedrijven fysiek bezocht. Bij de overige 26 bedrijven is een administratieve controle uitgevoerd waarbij gebleken is dat het bedrijf (of het deel van het bedrijf waarvoor de luchtwasser is voorgeschreven) nog niet gerealiseerd is. Van de fysiek bezochte bedrijven waren bij 265 bedrijven de zaken in orde. Bij 361 bedrijven werden overtredingen geconstateerd. Bij 98 bedrijven werden een of meer categorie 1-overtredingen geconstateerd. Bij 263 bedrijven werden uitsluitend categorie 2-overtredingen geconstateerd. Bij 28 bedrijven is zowel een categorie 1 als een categorie 2 overtreding geconstateerd, in deze gevallen komt het bedrijf éénmaal terug in de kolom van de zwaarste overtredingen, de categorie 1 overtredingen.

Afbeelding 4: Verhouding aantal bedrijven met overtreding / aantal bedrijven niet in overtreding



Afbeelding 5: Aantal bedrijven in orde of in overtreding in verhouding tot het totaal aantal gecontroleerde bedrijven



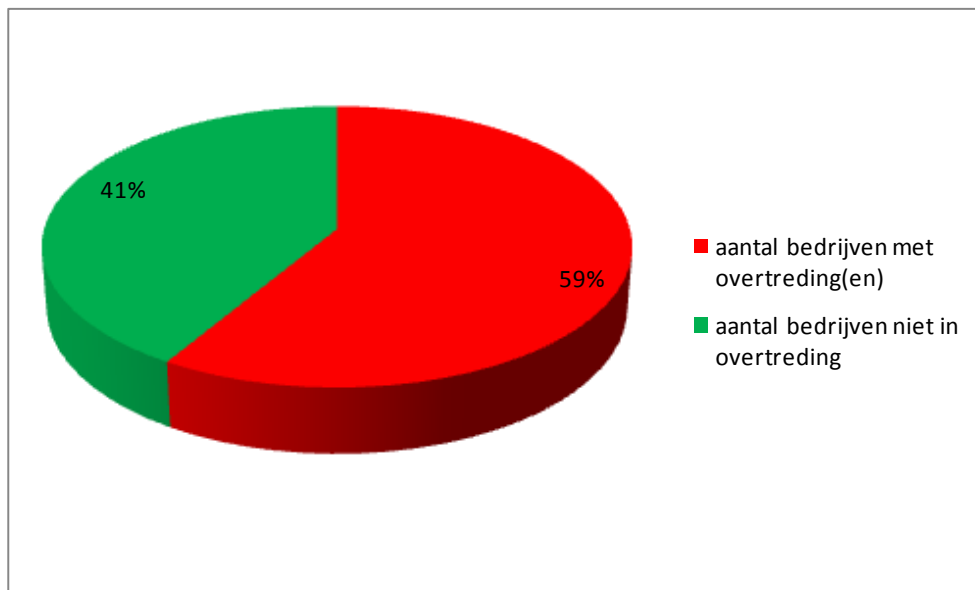
2. RESULTATEN CONTROLES OP DE VERORDENING STIKSTOF EN NATURA 2000

Naast de controles op grond van de Wabo voert de provincie Noord- Brabant ook controles in het kader van de Stikstofverordening uit. Bij een deel van de bedrijven die de provincie op grond van de Stikstofverordening bezoekt moet een luchtwasser aanwezig zijn. De in deze paragraaf gepresenteerde resultaten gaan uitsluitend over die bedrijven.

Zoals al in paragraaf 1.3 werd opgemerkt is de reikwijdte van een controle op grond van de Stikstofverordening veel minder dan van een controle op grond van de Wabo. Een controle op grond van de Stikstofverordening richt zich uitsluitend op het thema ammoniak. De Wabo richt zich ook op stank en fijn stof. Verder is de Stikstofverordening vaak maar op een deel van het bedrijf van toepassing terwijl de Wabo zaken binnen het hele bedrijf dient te regelen.

In de periode 2010-2012 waren er 309 bedrijven in Brabant die op grond van de Stikstofverordening moeten beschikken over een luchtwasser. Al deze luchtwassers zijn gedurende de looptijd van het project bezocht. 100 % van de onder de Stikstofverordening vallende bedrijven werden geïnspecteerd.

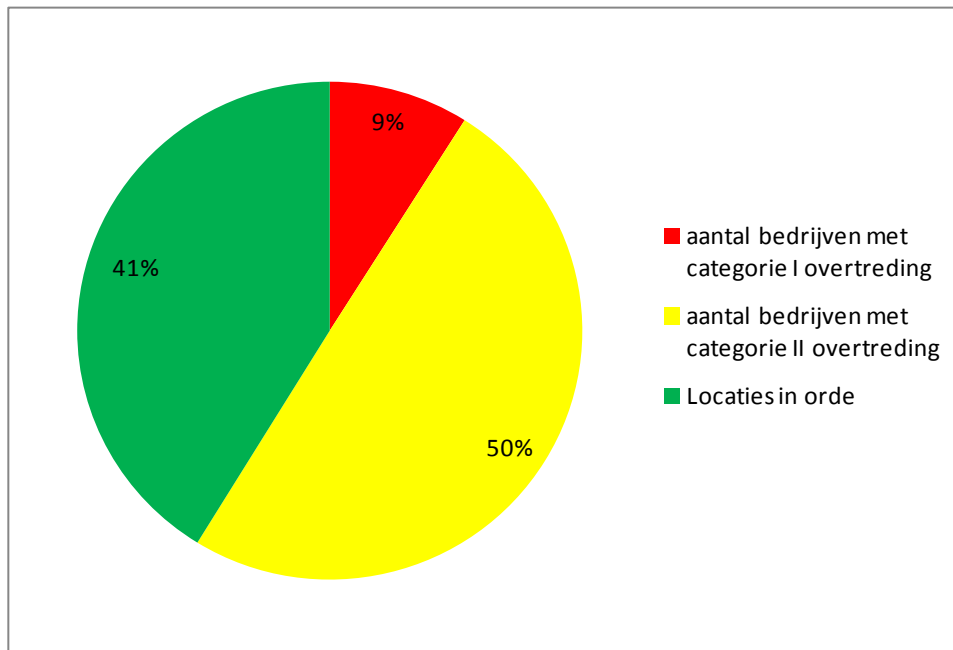
Afbeelding 6: Verhouding aantal bedrijven met overtreding / aantal bedrijven niet in overtreding



Van de 309 bedrijven met een of meer luchtwassers waren 127 bedrijven in orde. Bij 182 bedrijven werden overtredingen geconstateerd. Bij 28 bedrijven werden een of meer categorie 1-overtredingen geconstateerd. Bij 154 bedrijven werden uitsluitend categorie 2-overtredingen geconstateerd. Het kan zo zijn dat bij een bedrijf zowel een categorie 1 als een categorie 2 overtreding geconstateerd is, dan komt het bedrijf éénmaal terug in de kolom van de zwaarste overtredingen, de categorie 1 overtredingen.

Deze verhouding wordt gevisualiseerd in onderstaande grafiek.

Afbeelding 7: Aantal bedrijven in orde of in overtreding in verhouding tot het totaal aantal gecontroleerde bedrijven



3. SAMENWERKING MET DE HANDHAVINGSPARTNERS (OM-/FP, POLITIE, WATERSCHAPPEN)

3.1 Politie en justitie

In de toezichtsaanpak is een tabel opgenomen met een categorisering van de meest voorkomende overtredingen met luchtwassers. De tabel is bedoeld als hulpmiddel voor het beoordelen van de ernst van overtredingen en is een handvat bij het bepalen van de opvolging van de overtredingen. Daarnaast wordt met de lijst beoogd om uniformiteit in de opvolging van overtredingen te genereren. Met andere woorden met deze methodiek wordt getracht te bewerkstelligen dat tegen eenzelfde overtreding op het grondgebied van de ene gemeente niet anders wordt opgetreden dan op het grondgebied van de andere gemeente.

Zogenaamde categorie 1-overtredingen komen in aanmerking voor zowel een bestuursrechtelijke als een strafrechtelijke aanpak. In de Brabantse handhavingsstrategie is opgenomen dat de rapportages van geconstateerde categorie 1-overtreding worden doorgestuurd naar de strafrechtspartner.

Er zijn bij 98 bedrijven categorie 1 overtredingen geconstateerd bij de Wabo controles en 28 categorie 1 overtredingen bij de controles op grond van de Stikstofverordening. Naast de bestuursrechtelijke aanpak van deze overtredingen door de bevoegde gezagen is een aantal resultaten van deze controles aangeboden aan de strafrechtpartners. Voor de gemeentelijke overtredingen geldt dat deze worden aangeboden aan de Regionale Milieuteams (RMT's) van de politie in Brabant Noord, Brabant Zuidoost en Brabant Midden-West. De provincie Noord- Brabant heeft haar eigen afdeling repressieve handhaving van waaruit zij strafrechtelijk op kan treden.

Over de jaren 2011 en 2012 zijn door de RMT's in totaal 17 processen verbaal (pv's) opgemaakt. Voor de regio Brabant Noord zijn er 40 categorie 1 overtredingen binnengekomen waarvan er 10 tot een pv hebben geleid, de overige zaken zijn niet door de politie opgepakt. In de regio Brabant Zuidoost zijn 10 categorie 1 overtredingen binnengekomen waarvan er 7 tot een pv hebben geleid en 3 zaken niet door de politie zijn opgepakt. Vanuit de regio Midden en West Brabant zijn geen pv's met betrekking tot luchtwassers opgemaakt.

Door de afdeling repressieve handhaving van de provincie Noord- Brabant zijn in deze periode 2 pv's met betrekking tot luchtwassers opgemaakt.

Het Functioneel Parket (FP) laat weten dat het voor hen een interessant thema is vanwege de volgende punten:

- er wordt ernstige en onherstelbare schade toegebracht aan het milieu;
- er wordt een onaanvaardbaar hoog niveau van niet naleving binnen de sector gezien;
- er vindt ernstige concurrentievervalsing/verstoringen level playing field plaats;
- milieufeiten gaan mogelijk gepaard met andere strafbare feiten;
- er wordt veel wederrechtelijk voordeel genoten en er zijn voldoende afpakhmogelijkheden.

Gezien het aantal bedrijven met overtredingen is de inzet van het FP om te komen tot een programmatische aanpak waarbij de meest kansrijke zaken prioriteit krijgen. Dit houdt in dat het FP in de toekomst samen met het bestuur van de omgevingsdiensten afspraken maakt hoe de doelgroep benaderd wordt door middel van voorlichting, welk deel van de doelgroep (in eerste instantie) door het bestuur wordt opgepakt middels controles en aanschrijvingen en in welke gevallen het strafrecht wordt ingezet.

3.2 Waterschappen

In de toezichtsaanpak is opgenomen dat de waterschappen en andere partners de oog- en oorfunctie voor elkaar vervullen als zij bij de agrarische bedrijven komen. Over de jaren 2011 en 2012 zijn er vanuit de waterschappen 7 doormeldingen gedaan (4 maal Waterschap de Dommel en 3 x Waterschap Aa en Maas). Er is niet gemonitord hoeveel meldingen door gemeenten en provincie aan de waterschappen zijn gedaan.

Sinds kort mag spuiwater afkomstig van biologische luchtwassers op grond van het vernieuwde Activiteitenbesluit uitgereden worden over landbouwgrond. De gezamenlijke waterschappen geven aan dat zij ernstig bezorgd zijn over de gevolgen die de luchtwassers voor de kwaliteit van het oppervlaktewater (en dus ook mens en dier) kunnen hebben. In 2012 is o.a. waterschap Aa en Maas meermaals geconfronteerd met lozingen van spuiwater van biologische luchtwassers. Het effect van deze lozingen op de omgeving kan zeer groot zijn, wat onder andere heeft geleid tot sterfte van enkele honden in één geval, en de dood van enkele bomen in een ander geval. Gezien de samenstelling van dit spuiwater is het effect op het oppervlaktewater ook zeer groot te noemen.

Het feit dat sinds kort het spuiwater van biologische luchtwassers mag worden uitgereden zonder dat hiervoor restricties zijn opgenomen in de Meststoffenwet kan verstrekende, ongewenste effecten hebben. Dit in combinatie met een sterke toename van het aantal luchtwassers in Brabant door enerzijds strengere eisen aan dierwelzijn en luchtkwaliteit en anderzijds aan de expansiedrift van de intensieve veehouderij.

De waterschappen geven het onderwerp hoge prioriteit, vragen hier bestuurlijke aandacht voor en hopen dan ook dat gemeenten (die het bevoegd gezag zijn voor de opslag en het afvoer van spuiwater) hun signaalfunctie goed vervullen wanneer er mogelijk lozing van spuiwater op oppervlaktewater plaatsvindt. Voor het aanwenden van spuiwater als meststof is de NVWA het bevoegde gezag.

4. LUCHTWASSERS EN SUBSIDIES

De provincie en het rijk verlenen voor het realiseren van bepaalde typen luchtwassers bij veehouderijen subsidie. Bij het uitvoeren van de toezichtsaanpak is gebleken dat er gesubsidieerde luchtwassers zijn die het noodzakelijke rendement niet behalen. Nog onderzocht wordt of er zelfs luchtwassers zijn waarvoor subsidie is verleend en in het geheel niet gerealiseerd zijn.

De lijsten van de door het rijk en de provincie uitgekeerde subsidies op luchtwassers worden nog dit voorjaar gekoppeld aan de monitoringsresultaten van toezicht en handhaving van de Brabantbrede toezichtsaanpak luchtwassers. De treffers (bedrijven die subsidie hebben ontvangen en overtredingen begaan) worden nader geanalyseerd. In de analyse wordt nagegaan of er redenen en mogelijkheden zijn de subsidie terug te vorderen.

5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk worden de hoofdconclusies weergegeven. Verder worden enige aanbevelingen gedaan voor het verdere vervolg van het toezicht op veehouderijen met luchtwassers.

5.1 Conclusies

Verbetering naleefgedrag

De resultaten tonen een matige naleving. Doordat er bij de start van de Brabantbrede toezichtsaanpak geen representatief naleefcijfer⁴ (zie hoofdstuk 1) voorhanden was is de absolute opbrengst van de aanpak helaas moeilijk in beeld te brengen. Vergeleken met de steekproef uit 2009 komt een beeld naar voren van een zekere verbetering van het naleefgedrag. Het hoge percentage categorie 1-overtredingen (16%) behoeft aandacht.

Verbetering luchtkwaliteit

Er zijn veel overtredingen met luchtwassers ongedaan gemaakt; een substantieel deel hiervan betrof zware overtredingen. Hiermee is een aanzienlijke emissie van ammoniak, fijn stof en stank voorkomen. Alle uitgestoten ammoniak slaat vroeg of laat neer op de bodem (depositie). De cumulatieve emissie van ammoniak uit de veehouderij is zo hoog dat er op het grootste deel van het grondgebied van Brabant twee tot driemaal meer ammoniak neerslaat dan de verschillende zeldzame planten- en diersoorten die daar leven kunnen verdragen. Hierdoor gaan soorten in aantal achteruit en kunnen zelfs uitsterven (achteruitgang van de biodiversiteit). Het is onmogelijk om de precieze effecten op de biodiversiteit van de extra ammoniakuitstoot als gevolg van slechte naleving op één bedrijf in kaart te brengen⁵. Feit is echter dat het voorkomen en ongedaan maken van overtredingen positieve effecten heeft op de leefomgeving, op de biodiversiteit en de natuur.

Verbeteren kwaliteit van het toezicht en meer uniformiteit in toezicht en handhaving

- Veel partners hebben geïnvesteerd in kennis van toezichthouders en handhavers waardoor de kwaliteit van toezicht op luchtwassers is gestegen.
- Door de samenwerking en kennisdeling is meer uniformiteit in toezicht en handhaving ontstaan. Dit gaat oneerlijke concurrentie en rechtsongelijkheid tegen.

⁴ In de genoemde steekproef werd een bijzonder slechte naleving geconstateerd. In de resultaten werd niet de absolute mate van spontane naleving in beeld gebracht. Daarnaast was de grootte van de steekproef niet zodanig dat deze als representatief voor Brabant mag worden gezien.

⁵ Nadere informatie over de effecten van stikstofbevattende verbindingen en ammoniak op soortenrijkdom en biodiversiteit is te vinden op <http://pas.natura2000.nl>.

Van de aanpak moet een preventieve werking uitgaan gericht op verbetering van het naleefgedrag

Het project heeft in de periode van uitvoering regelmatig de aandacht van de pers getrokken. Er is veel persaandacht geweest in landelijke, regionale en locale kranten, maar ook vakbladen als de Boerderij en het Blad Handhaving wijdden uitgebreide artikelen aan de toezichtsaanpak. Door deze aandacht raken eigenaren ervan doordrongen dat niet goed werkende luchtwassers (financiële) bedrijfsrisico's opleveren. Ook leidt dit tot het besef dat het maatschappelijk onacceptabel is wanneer luchtwassers niet doen wat ze moeten doen. Daarnaast levert ook de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke aanpak zijn aandeel in het voorkomen van overtredingen.

Maatschappelijk relevante ontwikkelingen waaraan de toezichtsaanpak heeft bijgedragen

Het onderwerp heeft goed op de bestuurlijke agenda gestaan. Veel partners zijn zich bewust geworden van het grote maatschappelijk belang van goede naleving.

Verder is er regionaal en landelijk veel aandacht voor de naleving en de handhaving van de veehouderijsector. De Commissie Van Doorn⁶ deed aanbevelingen voor verduurzaming van de veehouderij. De Provincie Noord-Brabant geeft hier uitvoering aan middels de Transitie Veehouderij 2020, als onderdeel van de Uitvoeringsagenda Brabantse Agrofood 2020⁷.

Wat niet is gerealiseerd

- Het blijkt dat 61 % van de bedrijven met luchtwassers op grond van de Wabo is gecontroleerd in de jaren 2011 en 2012 daar waar een uitgangspunt was van 100 %-controle. De doelstelling van het project, een diepgravende controle van alle in de vergunning opgenomen Brabantse luchtwassers is niet bereikt.
- Veel partners zijn doordrongen geraakt van de prioriteit van goed toezicht op luchtwassers. Een aantal partners wil de toezichtsaanpak in 2013 vervolgen. Verder geeft een aantal gemeenten aan dat weliswaar in 2011 en 2012 niet alle veehouderijen met luchtwassers zijn bezocht maar dat zij de aanpak ook na deze eindrapportage met forse inzet voortzetten.
- Op dit moment is de eindstreep die 2 jaar geleden in gedachten was nog niet gehaald. De uitdaging deze te halen en tevens het naleefgedrag in de volle breedte te bezien, ligt gezien de gewijzigde taakuitvoering nu met name bij de Regionale Omgevingdiensten.

5.2 Aanbevelingen

Aanbeveling 1

De niet gecontroleerde luchtwassers in het vervolg van 2013 alsnog inspecteren en de resultaten overleggen om het project met de afgesproken inzet af te ronden.

⁶ Advies Commissie Van Doorn, Al het vlees duurzaam, Den Bosch, September 2011. Zie www.brabant.nl.

⁷ Op 22 maart 2013 besloten Provinciale Staten tot een pakket maatregelen dat de transitie naar een zorgvuldige veehouderij moet stroomlijnen. Handhaving maakt deel uit van de maatregelen. Zie op www.brabant.nl.

Overige aanbevelingen

Gezien de matige naleving en de resultaten van de strafrechtelijke opvolging wordt voorgesteld om (naast andere meer op preventie gerichte maatregelen) de inspecties onder de verantwoordelijkheid van de Regionale Omgevingsdiensten op een scherpe wijze voort te zetten. Hiertoe worden de volgende acties geadviseerd:

- afspraken te maken tussen partners om een adequaat en uniform niveau van toezicht en handhaving van luchtwassers op het hele Brabantse grondgebied te realiseren;
- streven naar een geactualiseerde Brabantbrede toezichtsaanpak luchtwassers; hiertoe nieuwe (minder vrijblijvende) Brabantbrede afspraken maken met de handhavingspartners en de opdrachtverlening aan de Regionale omgevingsdiensten hier op aan te laten sluiten;
- de mogelijkheden strafrechtelijk aanpak verder uitbouwen en bezien of hiervoor adequate BOA-capaciteit beschikbaar is;
- de mogelijkheden bezien of de Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu actief bij overtredingen kan worden toegepast;
- de problematiek van de waterschappen rondom het spuiwater hierbij te agenderen;
- om toezicht en handhaving van luchtwassers efficiënter en effectiever te maken gebruik maken van de techniek van elektronische monitoring; hiertoe een Brabantbrede aanpak ontwikkelen.

Resultaten Brabantse toezichtsaanpak luchtwassers

Bijlage 1: Logboek Brabantbrede toezichtsaanpak luchtwassers

Datum	Gremium of actie	Afspraak
24-02-2011	Toezichtsaanpak op agenda Bestuurlijke Contactgroep Brabant Noord	De contactgroep besluit om de Brabantbrede toezichtsaanpak te omarmen en deze aan te bieden aan de College's van B&W in Brabant Noord met het verzoek de aanpak uit te voeren.
16-03-2011	Toezichtsaanpak op agenda B-RHO Middenwest	B-RHO conformeert zich aan de Brabantbrede toezichtsaanpak luchtwassers.
06-04-2011	Toezichtsaanpak op agenda B-RHO Zuidoost	B-RHO stelt de toezichtsaanpak vast. Afsproken wordt partners elkaar aan de aanpak gaan houden. Afsproken wordt de aanpak met een stevige aanbiedingsbrief aan alle college's in de regio toe te sturen. Re
14-04-2011	Toezichtsaanpak op agenda A-RHO Zuidoost	In een presentatie wordt een toelichting op de aanpak gegeven.
28-04-2011	Toezichtsaanpak op agenda A-RHO Middenwest	Een toelichting wordt gegeven op de aanpak.
Mei 2011	Aanbiedingsbrief Brabant Zuidoost met de toezichtsaanpak.	Voorzitter van het B-RHO Brabant Zuidoost biedt de Brabantbrede toezichtsaanpak per brief aan alle college's aan met verzoek de aanpak uit te voeren.
07-07-2011	Aanbiedingsbrief Brabant Noord met de toezichtsaanpak.	Voorzitter van het B-RHO Brabant Noord biedt de Brabantbrede toezichtsaanpak per brief aan alle college's aan met verzoek de aanpak uit te voeren.
Juni/juli 2011	Vakblad Handhaving, Weekblad De Boerderij en Brabants Dagblad	Zowel in landelijke als regionale pers verschijnen artikelen over de Brabantse Toezichtsaanpak Luchtwassers.
11-07-2011	Aanbiedingsbrief Brabant Middenwest met toezichtsaanpak	Voorzitter van BRHO Midden en West Brabant biedt de toezichtsaanpak aan alle college's in de regio aan met verzoek uitvoering te geven aan de aanpak.
Juli 2011	Aanbieding van werkdocumenten aan contactpersonen van alle partners (inclusief provincie)	In alle regio's bieden de Seph's per email de toezichtsaanpak aan samen met de aanbiedingsbrief aan de college's, de monitoringstabel en een persbericht aan aan de gemeentelijke en provinciale contactambtenaren.
22-09-2011	De Kerngroep Managers adopteert het Speerpunt veehouderij en luchtkwaliteit.	Het speerpunt maakt deel uit van het Meerjarenprogramma Handhaving. De toezichtsaanpak Luchtwassers maakt deel uit van het speerpunt. De kerngroep zet zich er voor in om achterblijvende gemeenten aangehaakt te houden in de Brabantbrede toezichtsaanpak.
22-09-2011	Toezichtsaanpak op agenda ARHO Middenwest	Er wordt aan partijen gevraagd om actief terug te koppelen of uitvoering aan de aanpak wordt gegeven.
07-12-2011	Regionaal Managementoverleg Handhaving Brabant Noord.	Afsproken wordt dat de gemeenten die nog geen reactie hebben gegeven of ze meedoen met de toezichtsaanpak door het Seph worden benaderd.
Januari 2012	Verzoek door Seph's in alle regio's om over voortgang te rapporteren.	In alle regio's vragen de Seph's aan de contactambtenaren om te informeren over de voortgang en de monitoringslijsten aan te leveren.
31-01-2012	Toezichtsaanpak op agenda MRHO Middenwest	Presentatie over voortgang van de toezichtsaanpak. Oproep aan gemeenten die nog niet reageerden om tussentijds monitoringslijsten aan te leveren.
01-03-2012	Toezichtsaanpak op de agenda van het A-RHO Brabant Zuidoost.	- Verzocht wordt om de tussentijdse resultaten van de aanpak in te sturen. - Naar aanleiding van vragen wordt verduidelijkt dat een op grond van de Provinciale Stikstofverordening uitgevoerde controle niet kan doorgaan voor een volwaardige Wabo-controle. De wabo-controle bestrijkt meer thema's en gaat over het hele bedrijf.
15-03-2012	BPHO Stand van zaken Meerjarenprogramma Handhaving 2010-2012.	Voortgang Speerpunt veehouderij en luchtkwaliteit, Brabantbrede toezichtsaanpak Luchtwassers. - Oproep aan vertegenwoordigers van de Handhavingsregio's om partners aan te spreken wanneer deze bedrijven met luchtwassers niet meer controleren wanneer deze al door de provincie zijn bezocht. Hiervan zou een verkeerd signaal uitgaan en een controle op grond van de Stikstofverordening betreft geen volwaardige controle op grond van de Wabo. - Oproep aan de partners om de tussentijdse monitoringsgegevens van de toezichtsaanpak zo snel mogelijk aan te leveren.
11-04-2012	Voortgang van de toezichtsaanpak op agenda B-RHO Brabant Zuidoost	Er is nog maar van 5 gemeenten een monitoringstabel ontvangen. BRHO Brabant Zuidoost spreekt zijn zorg uit over de voortgang. Oproep in het BRHO om een tandje bij te zetten. Besloten wordt om nogmaals een brief aan alle college's te sturen.
April 2012	Seph zuidoost stuurt brief.	In brief wordt zorg over voortgang uitgesproken en verzocht tandje bij te zetten.
23-05-2012	Regionaal Managementoverleg Handhaving Brabant Noord	- Presentatie over voortgang van de toezichtsaanpak. Oproep aan gemeenten die nog niet reageerden om tussentijds monitoringslijsten aan te leveren. Tijdens het overleg is gevraagd of er gemeenten zijn die toezichtsaanpak niet uitvoeren. Slechts één gemeente gaf aan dat de aanpak niet volledig wordt uitgevoerd. De niet aanwezige gemeenten worden benaderd door het Seph mbt de uitvoering van de toezichtsaanpak. - Verder aandacht gevraagd voor het feit dat een controle op grond van de Stikstofverordening niet het kwaliteitsniveau haalt dat op grond van de Wabo noodzakelijk wordt geacht.
Juni 2012	Email aan alle contactpersonen van partners	Op ambtelijk niveau wordt aan alle partners gevraagd over de voortgang van de uitvoering van de toezichtsaanpak te rapporteren.

Resultaten Brabantse toezichtsaanpak luchtwassers

Juni 2012	Stand van zaken Meerjarenprogramma Handhaving 2010-2012 op agenda B-PHO .	Aanleveren monitoringsgegevens blijft achter. Oproep aan alle partners om afspraken na te komen en tandje bij te zetten.
November 2012	Email aan alle contactpersonen van partners	Oproep om voorbereidingen te treffen voor het aanleveren van de eindresultaten begin 2012.
28 november 2012	BRHO Zuidoost	Aandacht voor de toezichtsaanpak luchtwassers en landelijke onderzoek naar naleving bij luchtwassers. Ook op agenda de mogelijkheden van integratie van toezicht op grond van de Wabo en de Stikstofverordening.
Januari/Februari 2013	Seph's benaderen alle partners.	De drie Seph's verzoeken alle partners om het eindresultaat aan te leveren. Daar waar waar geen reactie volgt wordt bilateraal nog contact gezocht.