Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Wettelijke advisering ILT omgevingsvergunningen bedrijven

Rapportage advisering Omgevingswet 2021-2025

Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Wettelijke advisering ILT omgevingsvergunningen bedrijven

Rapportage advisering Omgevingswet 2021-2025

Datum 03-04-2026

Colofon

Uitgegeven door Inspectie Leefomgeving en Transport

Postadres Postbus 16191, 2500 BD Den Haag
Telefoon 088 489 00 00
Website www.ilent.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting 4
1. De ILT als wettelijk adviseur 7
2. Samenwerkingen 9
3. Cijfers, analyse en aandachtspunten 12
4. Nieuwe ontwikkelingen 16
5. Maatschappelijke impact in de praktijk 18

Samenvatting

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is de toezichthouder op het gebied van leefomgeving, transport, infrastructuur en wonen. Zo beoordeelt de ILT aanvragen voor omgevingsvergunningen en conceptvergunningen voor industriële bedrijven die een grote invloed hebben op de leefomgeving. Denk aan raffinaderijen, chemische fabrieken, staalproducenten, energiecentrales en afvalverwerkers. De ILT focust zich op bedrijven en thema's waar de grootste risico's voor leefomgeving en veiligheid spelen. Thema's zoals: externe veiligheid, luchtvervuiling, afval, indirecte lozingen van afvalwater en milieubeheersystemen.

Controle op milieu- en veiligheidseisen

De ILT beoordeelt binnen haar wettelijke adviestaak of omgevingsvergunningen voldoen aan de geldende milieu- en veiligheidseisen. Ook controleert de ILT of de Beste Beschikbare Technieken (BBT) goed zijn toegepast. Omgevingsdiensten verlenen de vergunningen namens de gemeenten en provincies. De ILT is in dit proces onafhankelijk wettelijk adviseur. De onafhankelijke toetsing van de ILT is belangrijk. Zonder deze toetsing bestaat het risico dat vergunningen te ruim worden vastgesteld. In dat geval kunnen bedrijven meer milieu vervuilen dan nodig. Dit kan leiden tot extra vervuiling van lucht, water en bodem en kan het ecosystemen aantasten. Ook kan de uitstoot en het vrijkomen van schadelijke stoffen risico's voor de volksgezondheid veroorzaken. Door de onafhankelijke toetsingen zet de ILT zich in voor de bescherming van mens en milieu.

Landelijk toezicht op vergunningkwaliteit

Daarnaast heeft de ILT ook een landelijke en onafhankelijke toezichthoudende rol. Binnen deze rol zorgt de ILT voor een goed beeld van de kwaliteit van omgevingsvergunningen op de vijf milieuthema's. Dit helpt om patronen, risico's en verschillen in de vergunningverlening in Nederland te herkennen. Deze rol is belangrijk, omdat vergunningen op lokaal niveau worden geregeld. Dit kan leiden tot verschillen in de kwaliteit tussen bevoegde gezagen. Het landelijke overzicht van de ILT helpt bij het consistent toepassen van wet- en regelgeving en de BBT. Ook helpt het bij het op tijd signaleren van structurele knelpunten.

Meeste vergunningsaanvragen voldoen aan eisen

In de periode 2021 tot en met 2025 zijn in totaal 1.992 procedures ter advies aangeboden door de Omgevingsdiensten. Hiervan heeft de ILT er 610 inhoudelijk beoordeeld op de prioritaire milieuthema's. De overige 1.382 procedures vielen niet binnen de risicogerichte prioritering. De ILT heeft daarom deze niet beoordeeld.

De ILT heeft de selectie van 610 vergunningsaanvragen inhoudelijk beoordeeld op thema's zoals luchtvervuiling, externe veiligheid, afval, indirecte lozingen van afvalwater en milieubeheersystemen.

Bij de beoordeling bleek dat 81 procent van de gecontroleerde onderdelen voldeed aan de geldende eisen. Dit betekent dat het grootste deel van de beoordelingspunten voldoet aan de milieuregels en veiligheidsnormen. Bij 19 procent van de beoordelingspunten constateert de ILT tekortkomingen.

Deze tekortkomingen hadden te maken met: een te hoge uitstoot, onvoldoende veiligheidsmaatregelen en gebrekkig afvalbeheer. De ILT heeft vervolgens advies gegeven aan het bevoegd gezag om de aanvrager deze tekortkomingen op te laten lossen. In de meeste gevallen is de aanvraag daarna aangevuld of kwamen er aanvullende eisen om de risico's voor milieu en veiligheid te verkleinen. De ILT adviseert omgevingsdiensten om alert te blijven, omdat deze tekortkomingen risico's voor het milieu en de veiligheid kunnen opleveren.

De uitkomsten zijn te vergelijken met de rapportageperiode van 2019 tot en met 2022. Ook toen vond de ILT aandachtspunten bij ongeveer 19 procent van de beoordeelde onderdelen. Dit geeft een stabiel patroon aan. De resultaten zijn gelijk in verschillende rapportages en laten zien dat de aandachtspunten een blijvend en moeilijk probleem zijn. Het is dus belangrijk dat alle betrokken partijen zich blijven inzetten voor verbetering.

Thema's met extra aandacht

Als de ILT kijkt naar de vijf thema's, zijn er duidelijke verschillen in de beoordelingsresultaten. Bij externe veiligheid zijn er bij 17 procent van de beoordeelde onderdelen tekortkomingen. Bij luchtemissies is dit 21 procent. Voor afval, indirecte lozingen en milieubeheersystemen liggen deze percentages duidelijk hoger. Bij afval is dit 42 procent, bij indirecte lozingen 32 procent en bij milieubeheersystemen 29 procent.

Dit is zorgelijk, omdat tekortkomingen binnen deze thema's grote gevolgen kunnen hebben. Onjuiste verwerking van gevaarlijk afval kan leiden tot bodem- of waterverontreiniging. Tekortkomingen bij indirecte lozingen kunnen leiden tot vervuiling van een rivier of ander waterlichaam. Daarnaast kan een verkeerd milieumanagementsysteem het op tijd signaleren van risico's belemmeren.

De ILT bespreekt deze bevindingen actief met omgevingsdiensten in het zaakgericht overleg en in gezamenlijke kennisnetwerken. Op deze manier delen de ILT en omgevingsdiensten de knelpunten en werken ze aan verbeteringen in de vergunningverlening.

Op basis van deze bevindingen adviseert de ILT omgevingsdiensten om bij vergunningverlening extra aandacht te besteden aan de thema's afval en milieubeheersystemen. Ook is het belangrijk om de kwaliteit van de onderbouwing en toetsing op deze onderdelen te versterken waar dit nodig is.

Samenwerkingen voor betere vergunningverlening

Om aan deze aandachtspunten te werken moet de ILT nauw samenwerken met het bevoegd gezag. Goede vergunningverlening voor grote industriële bedrijven is een gedeelde verantwoordelijkheid. Daarin is samenwerking noodzakelijk. Dit gebeurt door middel van zaakgericht overleg, gezamenlijke projecten en gedeelde kennisnetwerken. Door structureel samen te werken met omgevingsdiensten werkt de expertise van de ILT door in de dagelijkse vergunningspraktijk. Die samenwerking levert beide kanten iets op. Zo profiteren omgevingsdiensten van de landelijke kennis en onafhankelijke positie van de ILT. Daarnaast weet de ILT hierdoor wat er in de praktijk speelt. Bij de meest complexe dossiers, zoals Tata Steel, Chemours en Chemelot, werkt de ILT samen met meerdere partijen tegelijk in een integrale aanpak. De ILT blijft daarbij haar best doen om de samenwerking met het bevoegd gezag sterker te maken en te behouden.

Uitdagingen voor de vergunningverlening

Naast de huidige bevindingen en werkzaamheden kijkt de ILT vooruit naar nieuwe ontwikkelingen die de komende jaren impact hebben op de vergunningverlening. De komende jaren verwacht de ILT nieuwe uitdagingen. De energietransitie leidt tot nieuwe typen installaties en opslagen van gevaarlijke stoffen waarvoor de vergunningskaders nog in ontwikkeling zijn. De nieuwe Europese Richtlijn Industriële Emissies scherpt de eisen voor vergunningverlening verder aan. Daarnaast roept de groei van de circulaire economie nieuwe vragen op over de grens tussen afval en grondstof. Tegelijkertijd is waterkwaliteit een groeiend aandachtspunt. Zo stelt de Europese Kaderrichtlijn Water harde deadlines voor de verbetering van oppervlaktewater, waarbij ook de lozingen van industriële bedrijven een rol spelen. De ILT bouwt haar expertise op deze terreinen verder uit en werkt samen met haar partners aan de vergunningverlening voor de toekomst.

Onverminderde inzet onder toenemende uitvoeringsdruk

De ILT blijft net zo goed haar best doen voor haar wettelijke taak om omgevingsvergunningen voor industriële bedrijven te beoordelen en te adviseren. De ILT werkt daarbij risicogericht. Zo geeft zij prioriteit aan de dossiers met de grootste impact op milieu en veiligheid. Tegelijkertijd moet de ILT haar capaciteit doelmatig inzetten, door de groeiende werk- en administratieve belasting. Hierdoor kan de ILT niet altijd alle werkzaamheden op dezelfde manier en tegelijk uitvoeren. Dit onderstreept het belang van een toekomstbestendige versterking van de vakgroep. Alleen op die manier kan de kwaliteit van de landelijke vergunningverlening op langere termijn hetzelfde blijven. Ook is het nodig om op tijd de structurele milieurisico's te blijven signaleren.

1. De ILT als wettelijk adviseur

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) heeft een wettelijke adviestaak bij de verlening van omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten door complexe bedrijven. Op grond van artikel 4.34 van het Omgevingsbesluit moet het bevoegd gezag de ILT de mogelijkheid geven om advies uit te brengen op de aanvraag en het ontwerpbesluit. Deze taak wordt uitgevoerd door de vakgroep Advisering Omgevingswet, onderdeel van Team Bedrijven van de ILT. Tot en met 31 december 2023 was deze adviestaak gebaseerd op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Per 1 januari 2024 is de adviestaak opgenomen in de Omgevingswet.

Het gaat om grote uitstoters en risicovolle bedrijven: raffinaderijen, petrochemische producenten, energiecentrales, staalfabrikanten, Seveso-bedrijven en afvalverwerkers. Samen zijn zij verantwoordelijk voor het overgrote deel van de industriële emissies in Nederland. In totaal zijn in Nederland ongeveer 600 bedrijven met milieubelastende activiteiten waar de ILT een adviestaak bij heeft.

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

- **Luchtemissies**
  Toegespitst op SO_2, NOx, fijnstof en Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS), inclusief de toets aan Europese industrierichtlijnen en luchtkwaliteitsdoelen.
- **Externe veiligheid**
  Aandacht voor de Europese regels voor veilige omgang met en opslag van gevaarlijke stoffen, kwantitatieve risicoanalyses, de toetsing aan risicocontouren en de PGS-richtlijnen voor de opslag van gevaarlijke stoffen.
- **Afval**
  Aandacht voor de minimumstandaard uit het Landelijk Afvalbeheerplan of Circulair Materialen Plan per 31 december 2025, acceptatie- en verwerkingsbeleid, afvalstatus van grondstoffen, administratieve organisatie en interne controle, en ZZS in afvalstromen.
- **Indirecte lozingen**
  Primair aandacht voor de lozing van ZZS. De ILT toetst aan het gebruik van de Algemene Beoordelingsmethodiek, bronaanpak, minimalisatie van de lozing en het uitvoeren van de immissietoets.
- **Milieubeheersystemen**
  Toetsing van de borging van een goed functionerend milieubeheersysteem in de milieuvergunning volgens de geldende regelgeving.

In deze rapportageperiode zijn de thema’s indirecte lozingen en milieubeheersystemen toegevoegd. Deze thema’s zaten nog niet in de rapportageperiode van 2019 tot en met 2022. Hiernaast beoordeelt de ILT als onderdeel van het thema afval nu ook de status van ingaande grondstoffen. Ook besteedt de ILT aandacht aan nieuwe energiedragers zoals waterstof, LNG, lithium en ammoniak in het kader van externe veiligheid.

Hoe de ILT adviseert

De ILT streeft ernaar zo vroeg mogelijk in het vergunningproces een bijdrage te leveren. Bij procedures voor de meest prioritaire bedrijven brengt de ILT al een advies uit op de aanvraag. Dit gebeurt bij de grootste uitstoters en de bedrijven met de hoogste externe veiligheidsrisico's. Door vroeg in het proces aanwezig te zijn, kunnen bedrijven en omgevingsdiensten de inhoudelijke inbreng van de ILT direct verwerken in de aanvraag en het ontwerpbesluit. Dit vermindert de kans op een latere zienswijze en helpt het vergunningtraject soepeler te laten verlopen.

Bij andere procedures reageert de ILT eventueel op het ontwerpbesluit. Wanneer de ILT afwijkingen vaststelt tegenover BBT of wet- en regelgeving, dient zij een zienswijze in. Alleen wanneer een definitief besluit volgens de ILT op essentiële punten niet voldoet, kan de ILT besluiten in beroep te gaan bij de rechter. Dit blijft een uitzonderlijk middel, dat de ILT inzet wanneer juridische duidelijkheid over de interpretatie van regelgeving maatschappelijk noodzakelijk is.

Om de beschikbare capaciteit gericht te kunnen inzetten prioriteert de ILT haar adviestaak. Dat doet zij aan de hand van de grootte van de emissies en de impact van de externe veiligheidsrisico's van de bedrijven. De ILT beoordeelt het grootste deel van de procedures bij de meest prioritaire bedrijven qua lucht- en wateremissies en externe veiligheid en afvalbedrijven vanaf de aanvraag. Bij ongeveer 10 procent van de procedures beoordeelt de ILT de aanvraag samen met het ontwerpbesluit. De ILT behandelt geen procedures waarbij de prioritaire thema's niet aan de orde zijn. Hierdoor zet de ILT haar expertise gericht in op de dossiers met de grootste potentiële impact.

2. Samenwerkingen

De adviestaak van de ILT is geen eenzijdig proces. Betere vergunningverlening voor grote industriële bedrijven vraagt om gedeelde kennis, gedeelde verantwoordelijkheid en structureel contact met de partijen die dagelijks in de uitvoering staan. De ILT investeert daarom actief in samenwerkingen met omgevingsdiensten, kennisinstituten en andere overheidsdiensten, zowel regionaal als nationaal, en soms internationaal.

Samenwerking met kennispartners

Goede advisering vraagt om meer dan kennis van wet- en regelgeving alleen. De ILT werkt daarom structureel samen met een brede kring van kennispartners: van wetenschappelijke instituten tot gespecialiseerde werkgroepen met omgevingsdiensten, waterschappen en andere overheidsdiensten. Die samenwerking zorgt ervoor dat de adviezen van de ILT zijn gebaseerd op de meest actuele inzichten en dat kennis die ergens anders in het vergunningverlening-, handhaving, en toezichts-stelsel beschikbaar is, ook doorwerkt in de vergunningspraktijk.

Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) is een vaste partner op het gebied van normen voor luchtemissies en externe veiligheid. Binnen de Gebruikersgroep Risico's van Stoffen wisselen de ILT en het RIVM kennis uit over de risicobeoordeling van specifieke stoffen, waaronder ZZS. Daarnaast werkt de ILT samen in het Kennisnetwerk ZZS, een breder verband met omgevingsdiensten, Rijkswaterstaat en het RIVM, dat is gericht op het delen van kennis over de aanpak en minimalisatie van ZZS in vergunningen en het toezicht.

Op het thema afval neemt de ILT deel aan de Werkgroep Afval, samen met omgevingsdiensten. In dit verband worden ervaringen uitgewisseld over de toepassing van de minimumstandaard, acceptatie- en verwerkingscriteria en de aanwezigheid van ZZS in afvalstromen. Voor stookinstallaties bestaat een vergelijkbare Werkgroep Stookinstallaties waar ook verschillende omgevingsdiensten in zitten. Zij richten zich op de interpretatie en toepassing van de relevante regelgeving en emissie-eisen.

De komende jaren bouwt de ILT het thema indirecte lozingen verder uit. Hiervoor zit de ILT in het Kennisnetwerk Indirecte Lozingen. Dit netwerk brengt omgevingsdiensten, Omgevingsdienst NL, en de Unie van Waterschappen samen. Het doel is om gezamenlijk kennis te ontwikkelen over de toetsing aan emissienormen, de toepassing van de Algemene Beoordelingsmethodiek en de immissietoets, en zo bij te dragen aan een meer uniforme en effectieve aanpak van indirecte lozingen in het hele land. Naast deze thematische netwerken is er ook een vaste structuur voor regionaal overleg met omgevingsdiensten.

Regionaal samenwerken

De structurele samenwerking met omgevingsdiensten is opgenomen in het zaakgericht overleg (ZGO). In dit overleg werken de ILT en omgevingsdiensten per regio samen. Het ZGO is er niet alleen voor afstemming op procedureniveau. Het is ook de plek waar vroegtijdig signalen worden gedeeld over technische of juridische vraagstukken die breder spelen dan één dossier.

Het ZGO wordt in zes regio's gevoerd: Noord-Brabant, Limburg, Zuid-Holland en Zeeland; Noord-Holland, Utrecht en Flevoland; Gelderland en Overijssel; en Friesland, Groningen en Drenthe. Deze overleggen maken het mogelijk om niet alleen naar individuele vergunningprocedures te kijken, maar ook om patronen te herkennen die over meerdere bedrijven of regio's heen zichtbaar zijn.

Delen van PFAS-kennis

De ILT heeft in de verslagperiode actief bijgedragen aan kennisdeling over PFAS-stoffen en het verwijderen hiervan. Met het project 'PFAS in zicht' kijkt de ILT naar metingen van PFAS in water en bodem, en naar de mogelijke veroorzakers daarvan. Met haar technische kennis en juridische expertise draagt de ILT actief bij aan dit project. Hiernaast heeft de ILT in 2025 een bijeenkomst georganiseerd samen met de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO), over reductiemogelijkheden voor PFAS-emissies. Op dit terrein lopen de Vlaamse collega's voor op Nederland. Door kennis te halen bij VITO konden vergunningverleners en bedrijven worden geïnformeerd over de meest actuele technieken.

PGS-richtlijnen en Schone Lucht Akkoord

Als actief deelnemer aan het Projectbureau PGS draagt de ILT bij aan de ontwikkeling en actualisering van de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen. Dit zijn de praktische richtlijnen waarop adviezen over externe veiligheid zijn gebaseerd.

In het kader van het Schone Lucht Akkoord werkt de ILT samen met de deelnemende provincies en omgevingsdiensten aan de uitvoering van maatregelen voor de industrie. Provincies die het Schone Lucht Akkoord hebben ondertekend, hebben zich verplicht zo scherp en schoon mogelijk te vergunnen. De ILT toetst of aanvragen en vergunningen daadwerkelijk in lijn zijn met die ambities en bespreekt dit constructief met het bevoegd gezag.

Integrale bedrijvenaanpak bij complexe dossiers

Bij de meest complexe industriële dossiers, zoals Tata Steel, Chemours en Chemelot, werkt de ILT samen met meerdere partijen tegelijk. De integrale bedrijvenaanpak brengt de advies-, toezichts- en onderzoekstaken van de ILT samen met de werkzaamheden van betrokken omgevingsdiensten, beleidsdirecties van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de maatwerkafsprakenprogramma's die de overheid met bedrijven is aangegaan. Door al deze lijnen samen te brengen, ontstaat een samenhangende strategie die meer bereikt dan losstaande trajecten.

Een recent voorbeeld is de samenwerking rondom de maatwerkafspraken van Tata Steel. De ILT adviseert de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied proactief, neemt deel aan afstemmingsoverleggen van vergunningverleners en levert tegelijkertijd inhoudelijke inbreng bij de maatwerkafspraken die zijn vastgelegd in de Joint Letter of Intent. Dit gaat naar verwachting leiden tot concrete reducties van NOx-, ZZS- en stofemissies, met een positief effect op de gezondheid van omwonenden.

Samenwerking binnen de ILT

De specifieke kennis van de ILT gaat verder dan de directe adviesrol. Binnen de ILT wordt regelmatig een beroep gedaan op die expertise voor bredere programma's en projecten. Een aantal voorbeelden hiervan zijn:

- **PFAS in zicht:** de ILT draagt bij aan het in beeld brengen van PFAS-stromen in Nederland, gericht op inzicht in bronnen, verspreiding en risico's.
- **Co-vergisting:** de beoordeling van afvalstromen, vergistingsprocessen en de juridische status van eindproducten sluit nauw aan bij de vergunningspraktijk waarop de ILT dagelijks adviseert.
- **Voor de gezondheid: scherpere vergunningverlening bij uitstoot naar de lucht:** de ILT heeft met specifieke technische kennis bijgedragen aan dit project.

- **BES-eilanden:** de ILT adviseert de Openbare Lichamen van de BES-eilanden over milieuaspecten bij vergunningverlening.

Dit brede gebruik van de expertise onderstreept de waarde van gespecialiseerde kennis die verder gaat dan het individuele dossier.

3. Cijfers, analyse en aandachtspunten

In de periode 2021 tot en met 2025 zijn in totaal 1.992 procedures ontvangen. Hiervan heeft de ILT er 610 inhoudelijk behandeld. Het aandeel van alle ontvangen procedures dat de ILT inhoudelijk beoordeelt is vergelijkbaar met de vorige rapportageperiode. Dit laat duidelijk zien welke prioriteiten de ILT stelt. Zo zet de ILT duidelijk capaciteit in op procedures bij bedrijven met de grootste emissies, de hoogste externe veiligheidsrisico's en afvalbedrijven.

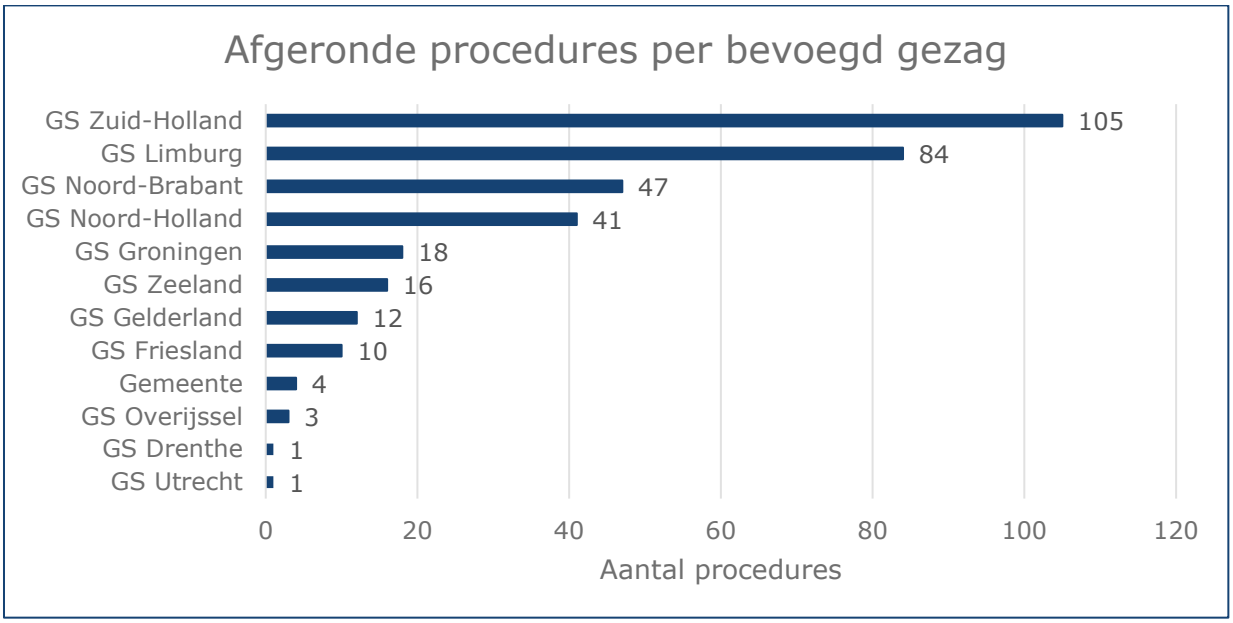
Tabel 1: behandelde procedures van 2021 tot en met 2025

	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Aantal ontvangen procedures	496	364	402	375	355
Adviezen afgegeven	76	73	69	61	66
Zienswijzen afgegeven	13	23	16	10	8
Beroepen ingesteld	0	1	2	0	1

De ILT heeft over de verslagperiode in totaal 345 adviezen gegeven, verspreid over alle jaren. Het aantal adviezen per jaar is relatief consistent. Het aandeel zienswijzen is over de hele periode beperkt gebleven. Dit geeft aan dat de meeste knelpunten worden opgelost voordat een ontwerpbeschikking wordt gepubliceerd.

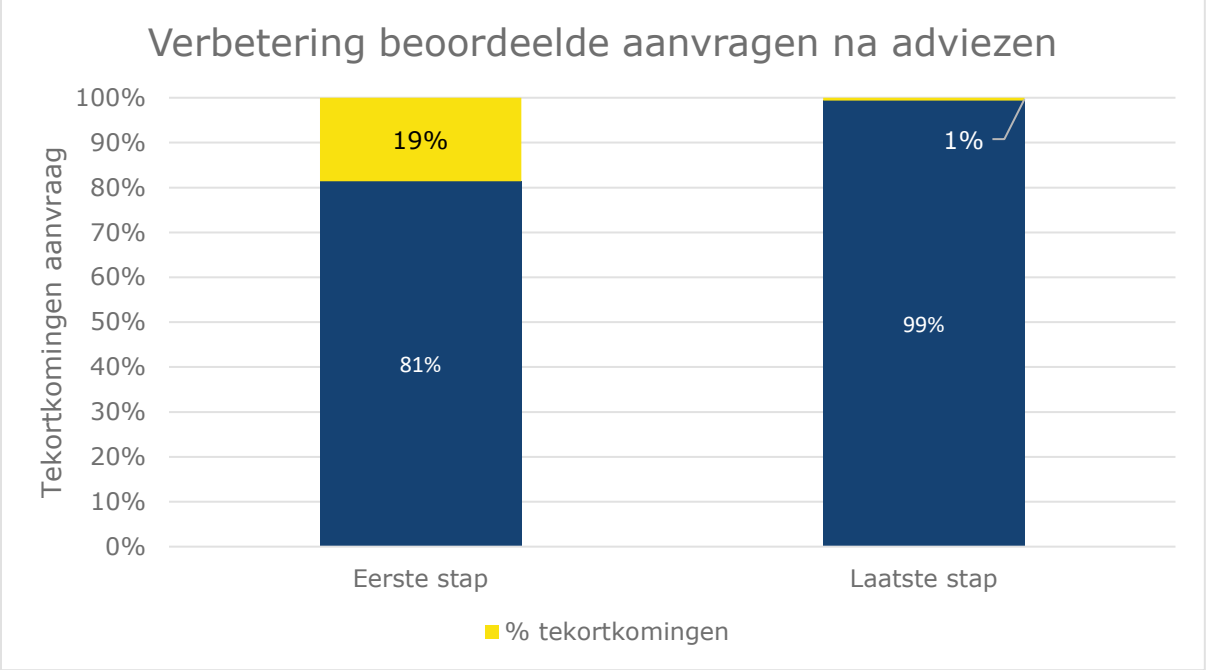
Meeste advies bij de grootste industrieclusters

De geografische spreiding van de adviezen laat zien dat de ILT het meest adviseert in provincies met grote industrieclusters: Zuid-Holland, Limburg, Noord-Brabant en Noord-Holland. Dit is logisch, aangezien de industrieclusters relatief veel bedrijven met hoge uitstoot en veiligheidsrisico's bevatten. Ook in provincies met minder grote bedrijven is het belangrijk dat de vergunningkwaliteit hoog genoeg is. De samenwerking met omgevingsdiensten speelt hierin een sleutelrol.



Tekortkomingen bij aanvragen

Bij de beoordeling van een vergunningaanvraag kijkt de ILT of de aanvraag klopt: is deze consistent, zijn de milieueisen juist toegepast, en worden de BBT ingezet? Alles wat niet in orde is noemen wij '**tekortkomingen**'. Of het nu gaat om een afwijking van de regels, een onvolledigheid of een te ruim voorschrift. Deze worden teruggekoppeld in een advies aan de omgevingsdienst. Die verwerkt de terugkoppeling vervolgens, samen met haar eigen bevindingen en die van andere adviseurs, in een verzoek om aanvullingen aan het bedrijf. Het resultaat van dit gezamenlijke proces is zichtbaar in de onderstaande grafiek.

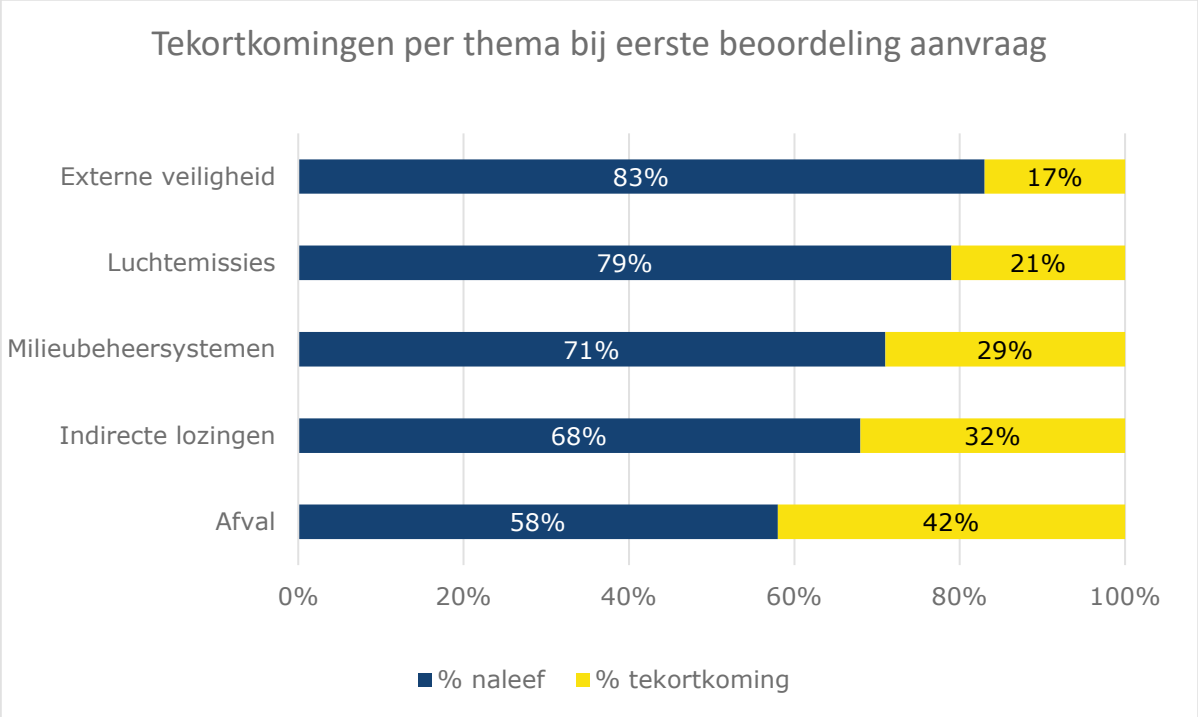


De grafiek laat duidelijk zien hoe het vergunningproces als kwaliteitsfilter werkt. Bij de eerste beoordeling van de aanvraag signaleert de ILT bij gemiddeld 19 procent van de beoordelingscriteria een aandachtspunt. In de grafiek staat dit als de 'Eerste stap'. Na het verwerken van de adviezen en eventueel zienswijzen daalt dat aandeel naar minder dan 1 procent bij het definitieve besluit. Het grootste deel van de eerdere tekortkomingen wordt dus in de loop van het vergunningproces opgelost. Dit laat duidelijk het effect zien van de constructieve samenwerking tussen de ILT, omgevingsdiensten en bedrijven.

Wanneer er bij het definitieve besluit nog tekortkomingen zijn op essentiële punten voor de bescherming van milieu en gezondheid, kan de ILT besluiten om in beroep te gaan. Dit is en blijft een uitzonderlijk middel, dat de ILT alleen inzet wanneer juridische duidelijkheid noodzakelijk is.

Afval en milieubeheersystemen vragen extra aandacht

Niet alle milieuthema's scoren even goed. De onderstaande figuur laat per thema zien welk aandeel van de eerste beoordelingen tekortkomingen opleverde, voor de procedures die in 2021 tot en met 2025 zijn afgerond.



Het valt op dat de thema's afval, indirecte lozingen en milieubeheersystemen veel lager scoren dan de thema's luchtemissies en externe veiligheid.

Bij afval komt dit door de complexiteit van de regelgeving, het grote aantal betrokken partijen, de omvang van de thema's acceptatie- en verwerkingscriteria, de minimumstandaard en ZZS in afvalstromen. Bij indirecte lozingen speelt mee dat de vergunningstaak hiervoor in 2010 is overgedragen van de waterschappen naar de omgevingsdiensten. Bij deze overdracht is veel kennis verloren gegaan. Bij milieubeheer speelt mee dat dit onderwerp in verhouding redelijk nieuw is als beoordelingscriterium. Zowel bedrijven als bevoegde gezagen zijn nog bezig met de implementatie van de bijbehorende vereisten. De hogere scores op externe veiligheid en emissies laten zien dat op deze terreinen de kennis en kwaliteit beter op orde zijn. De jarenlange gerichte advisering van de ILT heeft hieraan bijgedragen.

Om de bevindingen in perspectief te plaatsen, is het nuttig om de huidige verslagperiode te vergelijken met de vorige verslagperiode van 2019 tot en met 2022.

Vergelijking met periode 2019 tot en met 2022

Een vergelijking met de vorige rapportageperiode laat een aantal opvallende ontwikkelingen zien. Op het eerste gezicht steeg het aantal aangeboden procedures voor advies sterk: van 791 in 2019 tot en met 2022 naar 1.992 in de huidige periode. Dit is grotendeels het gevolg van een wijziging in de manier van rapportage. In de huidige rapportage worden namelijk ook procedures meegeteld waarbij bij ontvangst al blijkt dat de prioritaire milieuthema's niet aan de orde zijn. De ILT adviseert op die procedures niet inhoudelijk, maar beoordeelt ze wel.

De kwaliteit van aanvragen bij de eerste beoordeling laat geen verbetering of verslechtering zien: in de vorige periode was het gemiddelde in het begin van de procedure 81 procent, in de huidige periode is dat eveneens ongeveer 81 procent. Na advisering door de ILT en behandeling door

omgevingsdiensten blijft de kwaliteit hoog. In 2019 tot en met 2022 daalde het aantal geconstateerde tekortkomingen na adviezen en zienswijzen naar gemiddeld 3 procent. In de huidige periode is dat minder dan 1 procent.

Als het gaat om de thematische verdeling blijft afval in beide periodes het thema waarvan de onderbouwing in de aanvragen het minst goed is uitgewerkt. In 2019 tot en met 2022 waren de laagste scores te vinden bij afvalverwerkingsbeleid en administratieve controle en interne controle. Bij afvalverwerkingsbeleid was dit 57 procent. Bij administratieve controle en interne controle was dit 58 procent. In de huidige periode scoort afval als geheel 58 procent. Dit laat zien dat het nog steeds opvallend achterblijft bij de overige thema's. Milieubeheerssystemen is als nieuw thema toegevoegd en laat ook lagere scores zien dan luchtemissies en externe veiligheid.

Het aantal zienswijzen per jaar is gedaald: van gemiddeld ongeveer 20 per jaar in de periode van 2019 tot en met 2022 naar ongeveer 14 per jaar in de periode 2021 tot en met 2025. Dit is een positieve ontwikkeling. Het betekent dat problemen vaker al in de adviesfase worden opgelost en zelden escaleren naar een formele zienswijze. Het aantal beroepen blijft over beide periodes laag, tussen de nul en twee beroepen per jaar.

De analyse over de verslagperiode 2021 tot en met 2025 levert een aantal concrete aandachtspunten op. Deze geven richting geven aan de inzet van de ILT in de komende periode.

Aandachtspunten voor de komende periode

1. Versterking van de kwaliteit van vergunningaanvragen bij afval en milieubeheer

De thema's afval en milieubeheer scoren structureel minder goed dan andere thema's. Dit vraagt om blijvende aandacht voor de inhoudelijke kwaliteit van onderbouwing, vooral op het gebied van afvalverwerking, ZZS, acceptatie- en verwerkingscriteria en de implementatie van milieubeheersystemen.

2. Verdere implementatie en volwassenwording van milieubeheersystemen

Milieubeheer is een relatief nieuw beoordelingscriterium. Zowel bedrijven als bevoegde gezagen bevinden zich nog in een implementatiefase. Verdere ontwikkeling van kennis, toepassing en toetsingspraktijk is noodzakelijk om het niveau te verhogen.

3. Borging van kwaliteit in de hele vergunningketen

Hoewel tekortkomingen na advisering bijna helemaal worden opgelost, blijft het belangrijk om de kwaliteit al in de eerste fase van de aanvraag te verbeteren om administratieve lasten en herstelacties te beperken. Ook al is het aantal tekortkomingen dat overblijft bij het definitieve besluit nog minder dan 1 procent.

4. Behouden van effectieve samenwerking tussen ILT en omgevingsdiensten

De daling van zienswijzen en het lage aantal beroepen laten zien dat samenwerking effectief is. Deze samenwerking blijft cruciaal om knelpunten vroegtijdig op te lossen en de vergunningkwaliteit verder te verbeteren.

5. Aandacht voor consistentie in minder industriële regio's

De geografische spreiding laat zien dat de ILT vooral adviseert in industriële clusters. In regio's met minder grote industrie blijft aandacht nodig voor het borgen van een gelijkmatig kwaliteitsniveau.

4. Nieuwe ontwikkelingen

De komende jaren verwacht de ILT dat een aantal thema's extra aandacht zal vragen.

Nieuwe energiedragers vragen om groeiende expertise

De energietransitie brengt nieuwe typen installaties en opslagen met zich mee: grootschalige waterstofproductie, batterijopslag en ammoniakterminals. De PGS-richtlijnen en BBT-conclusies voor deze energiedragers zijn nog in ontwikkeling. De ILT bouwt haar expertise op dit terrein verder uit en draagt actief bij aan de totstandkoming van nieuwe normen via het Projectbureau PGS.

Aandacht voor indirecte lozingen van afvalwater

Indirecte lozingen van afvalwater zal de komende jaren meer aandacht vragen. De Kaderrichtlijn Water bevat doelstellingen voor de chemische en ecologische kwaliteit van oppervlaktewateren die voor 22 december 2027 bereikt moeten zijn. Ook de indirecte lozingen van bedrijven waar de ILT op adviseert dragen hieraan bij. Om dit doel te bereiken zijn veel omgevingsdiensten bezig met het actualiseren van hun vergunningen. Daarnaast constateert de ILT nog veel tekortkomingen bij vergunningsaanvragen voor indirecte lozingen. De ILT zal de inzet op dit thema verder uitbouwen en omgevingsdiensten ondersteunen bij de actualisering van relevante vergunningen.

Implementatie minimalisatieverplichting ZZS blijft achter

Op het gebied van ZZS blijft de minimalisatieverplichting centraal staan. De implementatie hiervan in vergunningen blijft in de praktijk achter bij de wettelijke eisen. De nieuwe Europese Richtlijn Industriële Emissies (RIE) versterkt de sturingsmogelijkheden: IPPC-bedrijven moeten in hun milieubeheersysteem aangeven welke gevaarlijke stoffen aanwezig zijn of worden geëmitteerd, welke risico's deze meebrengen en in hoeverre substitutie of reductie mogelijk is. Dit vergroot de basis voor gerichte advisering door de ILT.

Nieuwe RIE verschuift bewijslast en vergroot rol kosteneffectiviteit

De aanstaande implementatie van de nieuwe RIE in de Nederlandse wet- en regelgeving introduceert ook een verschuiving in de bewijslast bij vergunningverlening. Zo moet het bevoegd gezag vergunningen baseren op de strengste waarden binnen de toegestane bandbreedte volgens de beste beschikbare technieken, tenzij het bedrijf aantoont dat dit technisch niet haalbaar is. Kosteneffectiviteitsberekeningen gaan naar verwachting een prominentere rol spelen. De ILT bereidt zich voor op deze verschuiving en draagt bij aan de kennisopbouw hierover bij omgevingsdiensten en bevoegde gezagen.

Circulaire economie stelt nieuwe eisen aan vergunningverlening

De groeiende overgang naar een circulaire economie brengt nieuwe en complexe vergunningsvraagstukken met zich mee. Centraal staat daarin de vraag wanneer een stof als afval moet worden beschouwd en wanneer als grondstof. Dit onderscheid is juridisch en milieuhygiënisch van belang: voor afvalstoffen gelden strengere eisen, gericht op het voorkomen van emissies en risico’s die bij grondstoffen van bekende kwaliteit niet of in mindere mate spelen. De ILT zal haar inzet op dit thema in de komende jaren versterken, in nauw overleg met omgevingsdiensten en

beleidsmakers. Zo wil de ILT zorgen dat vergunningverlening de circulaire economie ondersteunt zónder de bescherming van milieu en gezondheid te ondermijnen.

Vergroten van effectiviteit en sectorbreed inzicht

Hiernaast werkt de ILT toe naar een verdere integrale bedrijvenaanpak voor haar vergunning-, toezichts- en adviestaken. Bij de meest complexe bedrijven worden de verschillende lijnen van de ILT en haar partners samengebracht tot één samenhangende strategie, in plaats van losse trajecten per taak of team. Dat maakt het mogelijk om niet alleen op afzonderlijke dossiers te reageren, maar ook om verbanden te zien. Denk aan terugkerende patronen, achterliggende oorzaken en structurele risico's. De ILT kan bovendien bij meerdere bedrijven in dezelfde scope inzichten naar een hoger abstractieniveau tillen. Hier kan de hele sector van leren. De verwachting is dat de ILT met deze aanpak effectiever kan werken en een grotere impact maakt op het milieudomein.

Nog meer samenwerken met omgevingsdiensten

Tot slot wil de ILT inzetten op een nauwere samenwerking met omgevingsdiensten: via kennisdeling, gezamenlijke scholing, vroegtijdig overleg bij complexe aanvragen en een verdere uitbouw van de integrale bedrijvenaanpak. Kwalitatief goede vergunningverlening is een gezamenlijke opgave. De ILT levert haar aandeel door expertise in te brengen, consistent en voorspelbaar te adviseren en door samen met haar partners te werken aan een schonere, veiligere en gezondere leefomgeving.

Onverminderde inzet onder groeiende uitvoeringsdruk

Al deze nieuwe opgaven vragen extra capaciteit en expertise van de ILT. Van de energietransitie tot de circulaire economie, van aangescherpte Europese normen tot uitgebreidere advisering over indirecte lozingen. Tegelijkertijd neemt de werk- en administratieve belasting toe, onder andere door de groeiende complexiteit van dossiers en de bredere scope van de adviestaak. De ILT blijft zich onverminderd inzetten voor haar wettelijke taak om omgevingsvergunningen voor industriële bedrijven te beoordelen en te adviseren. De ILT doet dat risicogericht, met prioriteit voor dossiers met de grootste impact op milieu en veiligheid.

De groeiende belasting maakt het niet altijd mogelijk om alle werkzaamheden even diepgaand en gelijktijdig uit te voeren. Dit onderstreept het belang van een toekomstbestendige versterking van de ILT. Alleen zo kan de ILT de kwaliteit van de landelijke vergunningverlening en het op tijd signaleren van structurele milieurisico's ook op langere termijn waarborgen. De ILT ziet deze uitdaging niet als een belemmering, maar als een impuls om haar werkwijze verder te professionaliseren en haar samenwerking met partners te verdiepen.

5. Maatschappelijke impact in de praktijk

De afgelopen jaren heeft de ILT op verschillende fronten maatschappelijke impact gerealiseerd. Dit deed de ILT door actieve betrokkenheid bij vergunningprocedures, bij te dragen aan maatwerkafspraken, het initiëren van beroepszaken en door nieuwe thema's aan te pakken. Hieronder komen een aantal kenmerkende dossiers en ontwikkelingen aan bod.

Actieve betrokkenheid bij Tata Steel

Voor de vergunningaanvragen van Tata Steel werkt de ILT nauw samen met de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. We beoordelen de vergunningaanvragen proactief en nemen deel aan de overleggen van de vergunningverleners van de Omgevingsdienst. Dat doen we aan de ene kant om de kwaliteit van onze bijdragen aan de omgevingsdienst te verbeteren, en aan de andere kant om het ministerie van IenW beter te kunnen adviseren over de lopende maatwerkafspraken. Die aanpak heeft mede bijgedragen aan de Joint Letter of Intent tussen de Nederlandse overheid en Tata Steel, met significante reducties van NOx, ZZS en totaalstof als resultaat.

Schone vergunning voor emissiereductie bij Chemelot

Om emissies van lachgas en ZZS te verminderen, waaronder acrylonitril, benzeen en acetaldehyde, heeft AnQore voor de acrylonitrilfabriek bij Chemelot een thermische oxidator aangevraagd. In nauw overleg tussen het bedrijf, de Omgevingsdienst Zuid-Limburg en de ILT is in de periode eind 2024 en begin 2025 een zo scherp mogelijke aanvraag opgesteld. Deze was gericht op de strengste waarden binnen de toegestane bandbreedte volgens de BBT. De uiteindelijke vergunning, verleend in augustus 2025, is een goed voorbeeld van wat vroege en intensieve samenwerking kan opleveren: een zo scherp mogelijke vergunning die aansluit bij BBT.

Dow Benelux: juridische duidelijkheid over NOx-normen

In 2020 bracht de ILT advies uit bij de revisie-aanvraag van Dow Benelux in Terneuzen. Dow is de derde grootste industriële uitstoter van NOx in Nederland. De ILT heeft geadviseerd om de vergunde emissienorm aan te scherpen naar 100 mg/Nm³, in overeenstemming met de nationale regelgeving. Dit advies werd alleen niet overgenomen. In de beschikking stond namelijk de mogelijkheid om af te wijken op basis van 'technische kenmerken', zonder dat Dow hier een toereikende onderbouwing voor had gegeven. Na een zienswijze, regelmatig overleg met de omgevingsdienst en Gedeputeerde Staten, een beroepsprocedure, een tussenuitspraak en een herstelbesluit is de zaak nog niet afgerond. Een extra zitting vond plaats in maart 2026. De uitkomst zal rechtsgeldige duidelijkheid scheppen over wanneer 'technische kenmerken' een aanleiding zijn om af te wijken van een BBT-norm. Deze kennis is breder toepasbaar dan dit ene dossier.

Pyrolyse-installaties: gelijk speelveld in een groeiende sector

In het kader van de overgang naar een circulaire economie neemt het aantal initiatieven voor pyrolyse van kunststofafval toe. Daarbij worden organische materialen onder hoge temperatuur en zonder zuurstof omgezet in gassen, vloeistoffen en vaste stoffen. Die kunnen vervolgens als grondstof of brandstof worden ingezet. De ILT signaleert dat zulke installaties in vergunningaanvragen niet altijd als afvalverbrandingsinstallaties worden aangemerkt. Dat onderscheid is essentieel: voor afvalverbranding gelden strenge emissie-eisen op basis van de BREF afvalverbranding en voor chemische productie gelden soepelere normen.

De ILT benadrukt dat de bewijslast voor de stelling dat pyrolyseproducten even schoon verbranden als aardgas bij de initiatiefnemer ligt, en dat dit per casus moet worden aangetoond. Door actief bij te dragen aan vergunningprocedures in meerdere regio's heeft de ILT bijgedragen aan een gelijke behandeling van deze aanvragen en daarmee aan een gelijker speelveld in deze groeiende sector.

Indirecte lozingen als nieuw speerpunt

Indirecte lozingen zijn bedrijfslozingen van afvalwater via de gemeentelijke riolering naar een rioolwaterzuiveringsinstallatie. In 2025 zijn indirecte lozingen als nieuw prioritair thema opgepakt. Deze lozingen dragen bij aan verontreiniging van water en bodem. Historisch gezien zijn deze lozingen niet altijd goed verwerkt in de bestaande vergunningen. De meest sprekende dossiers waar de ILT aan heeft bijgedragen waren Chemours en CFS.

In de dossiers CFS en Chemours heeft de ILT discussies gevoerd over de inspanning die van een bedrijf verwacht mag worden om de ZZS-lozing te minimaliseren. De ILT heeft inhoudelijk scherpe standpunten gegeven, met het uitgangspunt dat CFS en Chemours volgens de Algemene Beoordelingsmethodiek de meest vergaande technieken voor zuivering en monitoring moeten gebruiken. Procesmatig heeft de ILT veel geïnvesteerd in wederzijds begrip en de samenwerking. Niet alleen met de bevoegde gezagen, maar ook met de andere wettelijke adviseurs. In beide dossiers hielp dit bij het enorm verlagen of zelfs intrekken van aangevraagde lozingsvrachten.

Wanneer gaat de ILT in beroep?

In beroep gaan is een middel dat de ILT spaarzaam en bewust inzet. Alleen wanneer een definitief besluit volgens de ILT essentiële gebreken vertoont en wanneer juridische duidelijkheid maatschappelijk noodzakelijk is. In 2025 is de ILT in beroep gegaan tegen de vergunning voor de vergassingsinstallatie FUREC op het Chemelot-terrein. Andere al lopende beroepszaken gaan onder andere over: DOW Terneuzen, Metrex in Heerlen, PTC Kampen en IFF Tilburg. Het doel van in beroep gaan is dat technische en juridische onduidelijkheden worden opgelost. En ook dat de milieuregels voor bedrijven effectief en juridisch correct worden voorgeschreven en uitgevoerd.

Maatwerkafspraken

Naast haar adviesrol bij vergunningprocedures levert de ILT een bijdrage aan maatwerkafspraken. Dit zijn trajecten waarin de overheid met individuele grote bedrijven concrete doelstellingen afspreekt voor de reductie van emissies en het gebruik van grondstoffen. In deze trajecten brengt de ILT haar technische en juridische expertise in en werkt zij nauw samen met beleidsdirecties van het ministerie van IenW, omgevingsdiensten en de bedrijven zelf.

Bij Chemelot heeft de ILT bijgedragen aan de maatwerkafspraken rondom AnQore. Deze afspraken moeten leiden tot een reductie van de stikstofuitstoot met 50 procent, een daling van het aardgasverbruik met 25 procent en een vermindering van het watergebruik met 17 procent. Voor Tata Steel zijn afspraken gemaakt over vergaande reducties van NOx, ZZS en totaalstof. Hiernaast heeft de ILT bijgedragen aan Joint Letter of Intent-afspraken met Cosun en Nobian.

Dit is een uitgave van de

Inspectie Leefomgeving en Transport

Postadres : Postbus 16191
2500 BD Den Haag

Telefoon : 088 489 00 00
Website : www.ilent.nl