Omgevingsdienst
Regio Nijmegen

Mariënburg 75
6511 PS Nijmegen
Telefoon (024) 751 7700
E-mail info@odrn.nl

Postbus 1603
6501 BP Nijmegen

Onderzoeksraad voor Veiligheid
T.a.v. de heer Van Dam
Postbus 95404
2509 CK DEN HAAG

Datum
01-10-2023

Ons kenmerk
E23.003388

[redacted]

Onderwerp
Reactie OVV rapport

Datum uw brief
12 april 2023

Geachte heer Van Dam,

Op 12 april jl. ontving ik uw rapport “Industrie en Omwonenden”, waarbij één van de onderzochte casussen de Asfalt Productie Nijmegen (APN) is, waarvoor wij namens de gemeente Nijmegen de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving (VTH) doen. U heeft ons gevraagd schriftelijk te reageren op de in uw rapport opgenomen aanbevelingen. De aanbevelingen die onze organisatie (deels) betreffen zijn:

3. *Vergewis u ervan of u gebruik maakt van alle mogelijkheden binnen het huidige instrumentarium om de gezondheid van omwonenden te beschermen tegen schadelijke industriële emissie. Pas uw werkwijze aan waar dat niet het geval is. Zorg ten minste voor:*
   a. *Zicht op de emissies van bedrijven. Toets het emissie-overzicht regelmatig op compleetheid en correctheid.*
   b. *Een inschatting van het gezondheidsrisico per stof waaraan omwonenden worden blootgesteld. Doe dit met enige regelmaat en weeg onzekerheid daarin mee. Zorg voor de benodigde informatie over blootstelling en gezondheidseffecten van stoffen.*
   c. *Aanscherping van de vergunning zodra de gezondheidsrisico’s voor omwonenden daarom vragen.*
   d. *Tijdige implementatie van BBT door de bedrijven.*
   e. *Uitwisseling van kennis en ervaring met andere bevoegde bestuursorganen en omgevingsdiensten*

4. *Benut het systeem volledig om de gezondheid van omwonenden te beschermen tegen schadelijke industriële emissies. Communiceer proactief en wees transparant over incidenten, zorgen en klachten teneinde het vertrouwen van omwonenden terug te winnen.*

In deze brief zal ik aangeven welke stappen we reeds hebben gezet en welke stappen we de komende tijd willen gaan zetten om tot uitvoer van deze aanbevelingen te komen, voor zover het binnen onze mogelijkheden en bevoegdheden ligt. Daarbij beperk ik mijn reactie niet alleen tot de casus APN maar betrek ik uw aanbevelingen op de volle breedte van onze taken en werkzaamheden. Voor de implementatie van uw aanbevelingen werken we nauw samen met onze opdrachtgevers, waaronder de gemeente Nijmegen en de provincie Gelderland.

Aanbeveling 3a: Zicht op emissies van bedrijven

Wij erkennen het belang van inzicht in de emissies van bedrijven in ons werkgebied om tot een goede inschatting te kunnen komen van gezondheidsrisico's voor de burgers. Controle- en rapportagevoorschriften zijn een vast onderdeel van emissie-eisen (doelvoorschriften) in de vergunningen die we afgeven aan bedrijven. Voor de emissie van veel stoffen en de controle daarop gelden direct werkende regels uit het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling (en vanaf 2024 het Besluit activiteiten leefomgeving). In het kader van toezicht en handhaving wordt hier op toegezien. In sommige situaties, zoals destijds ook bij APN, gelden echter zogenaamde middelvoorschriften (erkende maatregelen), waarbij een bepaalde emissiebeperkende techniek is voorgeschreven[1]. Handhaving op emissies is in dat geval juridisch niet mogelijk, omdat feitelijk alleen gecontroleerd kan worden op de implementatie en juiste werking van de betreffende techniek.

Naast dat bedrijven hun eigen emissies met een voorgeschreven en wettelijk bepaalde frequentie moeten controleren en rapporteren, hebben we zelf ook de bevoegdheid emissies te controleren bij bedrijven. Emissiemetingen zijn echter kostbaar en tijdrovend en worden daarom slechts beperkt ingezet. We willen de komende tijd met onze opdrachtgevers in gesprek over de wenselijkheid van het meer uitvoeren van metingen in opdracht van ons en met hen bepalen in welke situaties we dat wenselijk en/of noodzakelijk vinden, zodat hier de benodigde financiële middelen voor kunnen worden vrijgemaakt. De gemeente Nijmegen heeft inmiddels structureel financiële middelen bestemd voor het uitvoeren van metingen. In 2022, maar ook dit jaar, zijn verschillende metingen uitgevoerd naar de emissies bij APN en andere bedrijven waarvoor de gemeente Nijmegen het bevoegd gezag is. Ook door de provincie Gelderland is structureel geld beschikbaar gesteld voor emissiemetingen bij complexe inrichtingen waar de provincie Gelderland bevoegd is.

Een totaaloverzicht van de relevante bedrijfsemissies in ons werkgebied ontbreekt bij ons. Intern en in overleg met onze opdrachtgevers willen we kijken hoe we dit overzicht kunnen verkrijgen, beschikbaar kunnen maken en kunnen beheren. Een deel van de emissiegegevens zijn al wel beschikbaar via https://www.emissieregistratie.nl/. Ook is recent het emissieoverzicht (voor NOx, fijn stof en benzeen) van de meest relevante bedrijven op het industrieterrein Nijmegen West en Weurt geactualiseerd.

[1] Deze zijn te herkennen aan de zinsnede: "wordt in ieder geval voldaan indien". In de Activiteitenregeling geeft dit in totaal 43 hits.

Aanbeveling 3b: Een inschatting van het gezondheidsrisico per stof waaraan omwonenden worden blootgesteld

Wettelijke bepalingen vormen de basis van de uitvoering van onze VTH taken. Bij aanvragen voor een vergunning of bij actualisatie, toetsen we of een vergunning binnen de geldende wettelijke kaders en bepalingen kan worden verleend. Veel wettelijke bepalingen (normen) hebben betrekking op emissies. Het toetsen aan immissienormen (bijdrage aan concentraties op leefmilieu) is maar voor een deel van de stoffen verplicht, zoals voor ZZS (Zeer Zorgwekkende Stoffen) en stoffen geformuleerd in paragraaf 5.2 van de Wm. Voor verschillende stoffen waarvoor immissienormen zijn opgenomen is heroverweging van de wettelijke waarden noodzakelijk omdat deze onvoldoende bescherming bieden voor de volksgezondheid (de WHO advieswaarden liggen voor verschillende stoffen aanzienlijk lager[2]). Tevens is de kennis omtrent gezondheidsrisico's van stoffen maar beperkt aanwezig binnen onze en andere OD's.

Uiteraard is het mogelijk om buiten de wettelijke verplichtingen een inschatting te maken van de gezondheidsrisico's per stof waar omwonenden aan worden blootgesteld. Wij doen dat graag in samenwerking met de gemeenten, provincie en GGD, waarbij dan ook de cumulatieve belasting kan worden betrokken. Door het stellen van strengere of aanvullende omgevingswaarden voor bepaalde stoffen[3] kunnen vervolgens ook in het VTH proces vergunningen getoetst worden aan deze omgevingswaarde. Desgewenst kunnen we ook een inschatting (laten) maken van gezondheidsrisico's voor stoffen waar nog geen immissienormen voor gelden. Of dat wenselijk is voor elk bedrijf waar een bepaalde emissie plaatsvindt van een (mogelijk) schadelijke stof is de vraag. Mogelijk kan dit ook risicogestuurd worden benaderd, waarbij deze inschatting vanaf een bepaalde drempel of alleen bij bepaalde stofklassen wordt gedaan. Om met deze uitkomsten ook daadwerkelijk iets te kunnen in het kader van onze VTH taken, zijn echter ook juridische kaders noodzakelijk, zie daarvoor ook verderop in deze brief.

Aanbeveling 3c: Aanscherping van de vergunning zodra de gezondheidsrisico's voor omwonenden daarom vragen

Op grond van artikel 2.30 lid 1 van de Wabo beoordelen wij regelmatig of de voorschriften van een vergunning nog toereikend zijn. Dit doen we in het licht van de ontwikkelingen op het gebied van technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. De provincies Gelderland en Overijssel[4] hebben specifiek actualisatiebeleid waarbij we eens in de 5, 7 of 10 jaar de vergunning beoordelen op actualiteit, afhankelijk van het risicoprofiel van het bedrijf, en zo nodig overgaan tot actualisatie. Voor de gemeenten in onze regio zijn we bezig het actualisatiebeleid vorm te geven of gaan we dit binnenkort opstarten. De praktijk is dat we in deze actualisatiebeoordelingen vooral kijken naar actualiteit ten aanzien van nieuwe wetgeving, maar gezondheidsrisico's daarin niet of nauwelijks betrekken, vanwege het ontbreken van een duidelijk kader. Wel is het zo dat we in het kader van

[2] Zie bijv. https://www.schoneluchtakkoord.nl/actueel/nieuws-schone-lucht-akkoord/algemeen/nieuwe-who-advieswaarden-luchtkwaliteit/

[3] Zie bijv. https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingswaarde/afwijkende/

[4] Voor deze provincie doen wij de BRZO VTH taken

de minimalisatieverplichting voor ZZS om de vijf jaar een actualisatie van het vermijdings- en reductieprogramma vragen aan een bedrijf waarbij sprake is van emissie van ZZS[5].

Om te kunnen actualiseren vanwege gezondheidsrisico's is een aantal voorwaarden van belang:

- Inzicht in de gezondheidsrisico's voor de omgeving, zie hiervoor de reactie op aanbeveling 3b.
- Voldoende inzicht in de emissies en de (gecumuleerde) immissies, zie ook reactie op aanbeveling 3a.
- Kennis omtrent gezondheidsrisico's van een stof, zie ook aanbeveling 8[6] uit uw rapport.
- Wettelijke en/of beleidsmatige kaders om vergunningen ook te kunnen aanscherpen.

Zoals hiervoor al is geconstateerd, ontbreekt het ons vaak ook aan (voldoende) wettelijke en beleidsmatige kaders om vergunningen ook daadwerkelijk te kunnen aanscherpen. De nieuwe Omgevingswet biedt het bevoegd gezag zowel in de uitvoering als ook op beleidsmatig niveau meer mogelijkheden om te sturen op gezondheid, zoals ook is geconcludeerd en geadviseerd in een recent rapport 'Schone Lucht dankzij resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies'[7]. Van belang daarbij is wel dat uitvoerende overheidspartijen (OD's) en beleids- en wetskader stellende overheden (gemeenten, provincie en het Rijk) met elkaar afspraken maken over hoe die mogelijkheden onder de Omgevingswet ook benut kunnen worden. Soms moeten hiervoor ook 'juridische risico's' genomen worden om nieuwe mogelijkheden onder de Omgevingswet verder te verkennen.

Wij willen de komende tijd met onze opdrachtgevers in gesprek over hoe we het aspect gezondheid beter een plek kunnen geven in onze VTH taken en wat we van elkaar nodig hebben om hier uitvoering aan te kunnen geven.

3d. Tijdige implementatie van BBT door de bedrijven

Zoals aangegeven onder 3c zijn wij wettelijk verplicht om regelmatig te beoordelen of de vergunningvoorschriften nog voldoen aan BBT (Best Beschikbare Technieken). Voor bedrijven onder bevoegd gezag van de provincie doen we dat eens in de 10, 7 of 5 jaar, afhankelijk van het risicoprofiel van het bedrijf. Voor bedrijven onder bevoegd gezag van een gemeente hebben we dat tot nu toe niet systematisch gedaan, maar zijn we wel bezig om hier beleid op te maken en uitvoering aan te geven. Wat we constateren is dat we niet altijd voldoende kennis hebben om te beoordelen of nieuwe technieken toepasbaar zijn binnen bedrijven en of die op grond van de BBT criteria vervolgens ook voorgeschreven kunnen worden door ons. Ook de veelal ruime juridische kaders omtrent wat als BBT beschouwd moet worden helpen ons hier niet bij. Wij hebben dit ook aangekaart bij het ministerie en de Tweede Kamer.

---

[5] https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/lucht/zeer-zorgwekkende/minimalisatie/

[6] Aan het Rijksinstituut voor Vo ksgezondheid en Milieu:
8. Onderzoek, samen met de Minister van Vo ksgezondheid, Welzijn en Sport, hoe omgevingsdiensten kunnen besch kken over kennis van gezondheidseffecten en –risico's van door de industrie uitgestoten stoffen.

[7] Harm Borgers & Roos Molendijk, Schone Lucht dankzij resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies, Advies in het kader van de Pilot Industrie vanwege van het Schone Lucht Akkoord, 8 februari 2021

3e. Uitwisseling van kennis en ervaring met andere bevoegde bestuursorganen en omgevingsdiensten

De ambitie van onze organisatie is om verder te ontwikkelen als kennisorganisatie en kennispartner, ook voor onze opdrachtgevers. Enerzijds vinden we het belangrijk om onze VTH taken met voldoende kennis en kunde uit te voeren, zodat we 'scherpe' vergunningen kunnen afgeven binnen de juridische mogelijkheden die er zijn en ons toezicht met voldoende gezag kunnen uitvoeren. Anderzijds willen we ook meer en vaker adviseur zijn voor onze opdrachtgevers bij vraagstukken die de fysieke leefomgeving betreffen, bijvoorbeeld bij het opstellen van een omgevingsvisie en –plan.

Daarbij erkennen we het belang van samenwerking. We onderzoeken momenteel hoe we tot (meer) samenwerking kunnen komen met de omgevingsdienst in Arnhem (ODRA). Verder start er volgend jaar een project waarbij de OD's in Gelderland meer gaan samenwerken en kennis uitwisselen bij vergunningverlening aan complexe gemeentelijke inrichtingen.

Daarnaast participeren onze collega's in verschillende regionale en landelijke werkgroepen waar we kennis inbrengen en ophalen. Medewerkers van de ODRN participeren bijv. actief in het kennisnetwerk over asfaltcentrales van de Omgevingsdienst NL (ODNL), de verbindende schakel tussen de 29 regionale omgevingsdiensten in Nederland. Vanuit ODNL is inmiddels ook een advies gepubliceerd omtrent de aanpak van emissies van benzeen en PAK's vanuit asfaltcentrales[8]. Dit advies is recent ook gebruikt bij zowel de beoordeling van het vermijdings- en reductieprogramma ZZS van APN en bij het opstellen van een goedkeuringsbesluit monitoring emissierelevante parameters. Ook op andere dossiers en thema's kan het van belang zijn dat onze collega's overleg hebben met collega's van andere OD's. Voor een deel wordt dit al gedaan, maar we willen de mogelijkheden hiervoor ook verder verkennen en medewerkers daarin stimuleren.

4. Benut het systeem volledig om de gezondheid van omwonenden te beschermen tegen schadelijke industriële emissies

Rondom het industrieterrein Nijmegen West en Weurt zijn verschillende overlegplatformen. We overleggen ca. 4 maal per jaar met vertegenwoordigers van de verschillende wijken rondom het industrieterrein over lopende zaken rondom VTH[9]. Nieuwe aanvragen en daaruit voorvloeiende (ontwerp) vergunningen en stand van zaken rondom klachten, toezicht en handhaving worden besproken. Wij proberen daarin meer en meer, voor zover vertrouwelijkheid van dossiers dat toestaat, open te communiceren over wat er speelt en onze reactie daarop. Daarbij willen we ook eerlijk communiceren wanneer dingen niet goed gaan om daar vervolgens weer van te leren en daarin te verbeteren.

Daarbij beseffen we dat we onze VTH taken in goed overleg en gezamenlijk met onze opdrachtgevers moeten uitvoeren. De gemeenten, provincies en het Rijk dienen, zoals al is aangegeven, ons voldoende beleidsmatige en juridische kaders te geven waarmee we onze

[8] Zie https://www.omgevingsdienst.nl/odnl-geeft-advies-over-aanpak-uitstoot-asfaltcentrales/

[9] Daarnaast overlegt de gemeente N jmegen ook regelmatig met deze vertegenwoordigers van deze wijken omtrent meer beleidsmatige (milieu)zaken die spelen in en rondom dit industrieterrein.

taken kunnen uitvoeren en daarmee ook de omgeving maximaal kunnen beschermen tegen ongewenste emissies. Anderzijds is het ook aan ons om gemeenten, provincies en het Rijk er op te wijzen wanneer wettelijke en beleidsmatige kaders onvoldoende zijn om met ons VTH-instrumentarium burgers afdoende te beschermen. Gelukkig zijn de contacten met onze opdrachtgevers goed, vindt er geregeld overleg plaats over dossiers[10] en weten we elkaar te vinden wanneer dat nodig is. Wel zien we dat er nog verbeteringen mogelijk zijn om beleid en uitvoering en vice versa beter op elkaar af te stemmen (via de zogenaamde Big-8-cyclus). Hier gaan we mee aan de slag.

Rondom ZZS is een inventarisatie gemaakt bij de bedrijven die vallen onder bevoegd gezag van de provincie Gelderland, Overijssel (BRZO-bedrijven) en de gemeente Nijmegen (industrieterrein West Weurt). Momenteel worden de reductiemogelijkheden stapsgewijs bij verschillende provinciale bedrijven nader bekeken door het screenen van de vermijdings- en reductieplannen en de vergunningen. Het plan is om deze inventarisatie ook uit te voeren voor bedrijven die vallen onder verschillende gemeentelijke bevoegd gezagen. Voor de gemeente Nijmegen starten we daar mee in 2024. Daarnaast werken we met 9 omgevingsdiensten, de provincie Gelderland en provincie Overijssel binnen het ‘Expertise netwerk gezonde en veilige leefomgeving’ aan een verdere gezamenlijke aanpak van ZZS.

Daarnaast ontwikkelden we samen met de gemeente Nijmegen en andere opdrachtgevers een routekaart waarmee we beter op outcome en op een gezonde leefomgeving kunnen sturen. Het is de bedoeling deze routekaart pilotgewijs in te voeren, waarbij we willen starten met het onderwerp ZZS.

Samen met onze partners, provincies en gemeenten willen we verder onderzoeken welke mogelijkheden de nieuwe Omgevingswet biedt om gezondheid nadrukkelijker een plaats te kunnen geven in de uitvoering van onze VTH taken.

Tot slot zullen we in onze gesprekken met bedrijven hen ook wijzen op hun wettelijke plicht en maatschappelijke verantwoordelijkheid om de gezondheid van omwonenden te beschermen tegen schadelijke industriële emissies. Dit is tevens één van de gespreksonderwerpen in de gesprekken die we hebben met de bedrijvenvereniging voor het industrieterrein Nijmegen West en Weurt: TPN West.

Samengevat

Tijdens het opstellen van uw advies en naar aanleiding van uw advies zijn al verschillende stappen gezet ter uitvoering van uw adviezen. De belangrijkste zaken waar we de komende tijd verder mee aan de slag gaan zijn:

[10] Zo vindt er tweewekelijks overleg plaats tussen de gemeenten Nijmegen en Beuningen en de ODRN over luchtkwaliteitszaken die spelen op en rondom het industrieterrein N jmegen West en Weurt. Recent is tevens een gezamenlijk project van de gemeenten Nijmegen en Beuningen en de provincie Gelderland gestart, waarbij onderzocht wordt of en hoe emissies van bedrijven op het industrieterrein verder kunnen worden teruggebracht. De projectleiding en een groot deel van de uitvoering ligt in handen van de ODRN. Ook burgers en bedrijven worden nadrukkelijk betrokken in dit project.

- We willen met onze opdrachtgevers in gesprek in welke situaties we vaker meten wenselijk en/of noodzakelijk vinden, zodat hier dan ook de benodigde financiële middelen voor kunnen worden vrijgemaakt.
- We gaan na hoe we een totaaloverzicht kunnen verkrijgen van relevante bedrijfsemissies in ons gebied, hoe we dit beschikbaar kunnen maken en vervolgens kunnen beheren.
- We onderzoeken op welke wijze we een (betere) inschatting kunnen (laten) maken van de gezondheidsrisico's per stof waaraan omwonenden worden blootgesteld en hoe we daar vervolgens in onze VTH-uitvoering verder invulling aan kunnen geven. We doen dit in overleg met onze opdrachtgevers en de GGD.
- In aanvulling daarop gaan we na welke (aanvullende) juridische en beleidsmatige kaders nodig zijn om gezondheidseffecten van een stof ook als toetsingscriterium bij onze VTH taken te betrekken. We overleggen hierover met onze opdrachtgevers en de GGD.
- We gaan na hoe we gezondheid en BBT scherper en nadrukkelijker kunnen betrekken bij de actualisatie van vergunningen.
- We willen de ODRN (verder) ontwikkelen als 'kennisorganisatie', onder andere door scholing en (meer) te participeren in landelijke projecten en overlegstructuren omtrent thema's en branches en hiervoor ook de benodigde middelen (te laten) vrijmaken. We zoeken daarbij nadrukkelijk ook samenwerking met andere OD's.
- We communiceren open, eerlijk en tijdig met de omgeving in de verschillende fases van het VTH proces, ook wanneer dingen niet goed zijn gegaan om daar vervolgens weer van te leren en daarin te verbeteren.
- We ontwikkelden samen met de gemeente Nijmegen en andere opdrachtgevers een routekaart waarmee we beter op outcome en op een gezonde leefomgeving kunnen sturen. Het is de bedoeling deze routekaart pilotgewijs in te voeren, waarbij we willen starten met het onderwerp ZZS.
- We onderzoeken welke mogelijkheden de nieuwe Omgevingswet biedt om gezondheid nadrukkelijker een plaats te kunnen geven in de uitvoering van onze VTH taken.
- We wijzen bedrijven op hun wettelijke plicht en maatschappelijke verantwoordelijkheid om de gezondheid van omwonenden (beter) te beschermen tegen schadelijke industriële emissies.

Uitvoering van uw aanbevelingen op de hiervoor geschetste wijze vraagt extra inzet van mensen en middelen. Wij zijn grotendeels afhankelijk van financiering door onze opdrachtgevers. Momenteel worden gesprekken gevoerd over onze werkzaamheden voor 2024, waarbij een deel van de bovengenoemde punten al zijn vertaald in een project voor 2024. Uitvoering daarvan is dus mede afhankelijk van de financiering door opdrachtgevers en/of subsidiemogelijkheden vanuit het Rijk. Op termijn zal de voorgestelde werkwijze ook op een structurele manier moeten worden gefinancierd. Ook daarover moeten we nog in gesprek met onze opdrachtgevers en het Rijk. Verder zal het vinden van voldoende gekwalificeerd personeel een extra uitdaging vormen voor het uitvoeren van de geschetste aanpak.

Tot slot

Wij zijn ons er van bewust dat uitvoering van onze VTH taken regelmatige reflectie vraagt omtrent effectiviteit en doelmatigheid van ons werk. Uw aanbevelingen helpen ons daarbij. Dank daarvoor.

[redacted]

cc: Minister van Infrastructuur en Waterstaat