



Rondetafelgesprek Industrie en Omwonenden

Position Paper Gemeente Nijmegen en Omgevingsdienst regio Nijmegen (ODRN)

Datum versie: 4 september 2023

1. Inleiding

Schone lucht is essentieel voor een goede leefomgeving. De afgelopen jaren is de lucht in Nijmegen al veel schoner geworden, maar het kan nog beter. In 2020 stelde de gemeente Nijmegen 30 maatregelen op voor een schonere lucht en ook ondertekende de gemeente het Schone Lucht Akkoord.

Op 13 april jl. verscheen het rapport “Industrie en Omwonenden” van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, waarbij is onderzocht hoe omwonenden worden beschermd tegen nadelige gezondheidseffecten door langdurige en/of veelvuldige blootstelling aan industriële emissies, en welke verbeteringen in de bescherming mogelijk zijn. Eén van de onderzochte casussen is de Asfalt Productie Nijmegen (APN), waarvoor de gemeente Nijmegen het bevoegd gezag is en waarvoor de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN) de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving (VTH) uitvoert.

De gemeente Nijmegen en de ODRN¹ beschouwen het als een gezamenlijke opgave om omwonenden te beschermen tegen schadelijke effecten van industriële emissies en overlast². De ODRN is belast met het verlenen van vergunningen en ziet toe op de naleving daarvan. De gemeente Nijmegen is, samen met de provincie Gelderland en Rijksoverheid, verantwoordelijk voor de juridische en beleidskaders en stelt de benodigde financiële middelen beschikbaar voor het uitvoeren van deze taken. Vanuit het besef dat we een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben in de bescherming van omwonenden is dit een gezamenlijke position paper waarbij wordt ingegaan op uw vragen.

We richten ons in dit position paper vooral op de door ons ervaren knelpunten in de landelijke wet- en regelgeving en de aansturing en financiering door de Rijksoverheid van de omgevingsdiensten³.

2. Wat vinden ODRN en gemeente Nijmegen van het rapport?

We onderschrijven de conclusies en aanbevelingen uit het rapport. De gezondheid van onze inwoners staat centraal en de middelen die ons daarbij kunnen helpen moeten we effectief inzetten tegen schadelijke effecten van de industrie. We zijn blij dat de casus APN is onderzocht. In dit dossier is niet alles goed gegaan en we willen hieruit graag lessen trekken om de gezondheid van onze inwoners beter te beschermen. We hebben daartoe de afgelopen jaren al een behoorlijk aantal verbeteringen doorgevoerd of in gang gezet. De analyse, conclusies en aanbevelingen uit het rapport bevestigen gelukkig dat we daarmee op de goede weg zijn en deze bieden ook weer bruikbare handvatten voor aanvullende verbeteringen. Veel van de benodigde verbeteringen zijn mogelijk binnen het huidige VTH-systeem. Ook ervaren wij regelmatig dat het huidige VTH-systeem op een aantal onderdelen nog onvoldoende mogelijkheden biedt om de gezondheid van omwonenden te beschermen.

¹ Voor bedrijventerrein Nijmegen West en Weurt werken we hierin samen met de provincie Gelderland en de gemeente Beuningen die voor een aantal bedrijven op dit bedrijventerrein het bevoegd gezag zijn.

² Hoewel de Onderzoeksraad voor veiligheid geen onderzoek heeft gedaan naar overlast zien wij dat met name geuroverlast wel aanleiding is voor ongerustheid in de omgeving.

³ Voor een meer uitgebreide reactie op het OVV rapport wordt verwezen naar de raadsbrief: “Collegereactie rapport Industrie en Omwonenden van de Onderzoeksraad voor Veiligheid” van 27 juni 2023, te vinden op <https://nijmegen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/2469d0e6-1b29-41d3-a746-a2dda9c6e250?documentId=2cb5df07-c5a9-4ea1-a55f-d27aeb2e47d0>

3. Wat hebben ODRN en de gemeente Nijmegen al gedaan en wat kunnen we aanvullend nog zelf doen?

In het belang van de gezondheid van onze inwoners zien we het als onze taak om de grenzen van het huidige VTH-systeem op te zoeken. De afgelopen jaren hebben we de nodige verbeteracties genomen of in gang gezet. Enkele voorbeelden:

- We zijn, in het kader van het Schone Lucht Akkoord (SLA), met de provincie Gelderland en gemeente Beuningen een project gestart om scherper te vergunnen. Hiermee willen we bestaande luchtemissies zoveel als mogelijk terugdringen;
- We controleren veel vaker dan voorheen de luchtemissies van bedrijven door zelf metingen uit te voeren en/of metingen aan het bedrijf op te leggen. Bij overschrijding van de norm treden we direct handhavend op. Hier gaan we mee door en waar nodig intensiveren we het toezicht en de handhaving op industriële emissies;
- In overleg met omwonenden hebben we het meetnet luchtkwaliteit versterkt en aangevuld met andere stoffen zoals bijvoorbeeld PAK en Benzeen. Hierdoor hebben we een beter en completer beeld van de luchtkwaliteit in de omgeving van het bedrijventerrein TPN-West waar onder andere de asfaltcentrale actief is;
- Gemeente en ODRN hebben geregeld overleg met wijkvertegenwoordigers van de 7 wijken rondom het bedrijventerrein TPN-West. Op deze manier informeren we omwonenden beter en uitgebreider en weten we beter waar de zorgen en informatiebehoefte van omwonenden ligt;
- We delen actief alle relevante informatie zoals uitkomsten van metingen via de websites: [Nijmegen West en Weurt](#) van de gemeente en [Asfalt Productie Nijmegen \(APN\)](#) van de ODRN;
- We laten geuronderzoek uitvoeren en stellen geurbeleid op. Hierdoor krijgen we een goed beeld van alle geuremissies en krijgen we meer grip op het bestrijden en voorkomen van geurhinder. We merken dat geurhinder in belangrijke mate bijdraagt aan de zorgen die omwonenden hebben over luchtkwaliteit.

Na bestudering van het rapport gaan we met een aantal kansrijke verbetermogelijkheden aan de slag zoals:

- In beeld brengen van alle emissies van (potentieel) zeer zorgwekkende stoffen naar de omgeving. Niet alleen naar de lucht maar ook via het afvalwater en bedrijfsafval;
- Het benutten van nieuwe mogelijkheden die de Omgevingswet biedt om de volksgezondheid te beschermen;
- Sneller en beter omgaan met klachten en het beter benutten van klachteninformatie om de overlast voor omwonenden zoveel mogelijk te voorkomen dan wel beperken;
- Het vaker en beter betrekken van de GGD bij het beoordelen van de gezondheidsrisico's als gevolg van industriële emissies.

Het OvV rapport stelt verder dat bedrijven uitvoering moeten geven aan het wettelijke plicht en maatschappelijke verantwoordelijkheid om de gezondheid van omwonenden te beschermen tegen schadelijke emissie. Wij blijven bedrijven aanspreken op hun wettelijke plichten, onder andere door het regelmatig uitvoeren van milieucontroles. Daarnaast blijven we ook met bedrijven in gesprek over hoe zij hun maatschappelijke verantwoordelijkheid beter kunnen invullen.

4. Wat hebben we nodig van de Rijksoverheid?

De laatste jaren wordt er steeds meer bekend over de effecten van stoffen voor mens en natuur. In veel gevallen luidt de conclusie dat die effecten groter zijn dan eerder verondersteld. Het is daarom van belang dat emissienormen (wat uit een schoorsteen of andere type bron mag komen) en immissienormen (wat we aanvaardbaar vinden op leefniveau) regelmatig geëvalueerd en bijgesteld worden. Omgevingsdiensten zijn voor de uitoefening van hun taken afhankelijk van de emissie- en immissienormen zoals die zijn vastgelegd in landelijke wet- en regelgeving. De ervaring is ook dat aanpassing van deze normen op nationaal niveau een traag en langdurig proces is. Zo is bijvoorbeeld bekend dat de huidige advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) voor verschillende stoffen aanzienlijk strenger zijn dan de normen die in

nationale en Europese wetgeving zijn verankerd⁴. Zo zijn de WHO-advieswaarde voor fijnstof ruim twee tot vijf keer strenger dan de huidige Nederlandse normen. Het is daarom van groot belang dat de Rijksoverheid sneller acteert door wijziging van wet- en regelgeving wanneer nieuwe gezondheidskundige inzichten aanscherping van normen noodzakelijk maakt.

Daar komt bij dat in wet- en regelgeving bepaalde maatregelen als voldoende effectief worden verondersteld voor emissiebeperking, waarmee controle op de feitelijke emissiebeperking van die maatregel juridisch niet meer mogelijk wordt gemaakt. Men kan en mag slechts controleren op het (juist) toepassen van die maatregel, maar niet meer op de emissie zelf. Dat speelde nadrukkelijk bij APN. Voor asfaltcentrales die bepaalde maatregelen hadden getroffen, werd verondersteld dat de emissies van PAK's ver onder de geldende emissiegrenswaarden zouden blijven. Gebleken is echter dat ondanks dat de asfaltcentrales voldeden aan deze maatregelen, toch een aanzienlijke overschrijding plaatsvond. Ook in andere situaties wordt te gemakkelijk verondersteld dat het hebben van een bepaalde voorziening voldoende is om te voldoen aan de emissie eisen⁵. Van belang is dat de wetgever hier streng op toeziet, maar ook uitvoerende diensten de mogelijkheid biedt de werking daarvan te controleren en daarop te kunnen handhaven.

Onder de Omgevingswet kunnen lagere overheden door het vaststellen van omgevingswaarden strengere normen vastleggen dan die door de Rijksoverheid zijn vastgelegd. De praktijk is, dat gemeenten niet altijd voldoende kennis en kunde hebben om dit op een juiste wijze te kunnen doen en hierin vaak ook worden tegengehouden door andere belangen die spelen. Wij vinden dan ook dat de bescherming van de volksgezondheid primair een taak moet zijn van de Rijksoverheid en niet alleen bij gemeenten kan worden belegd.

Daarnaast kunnen we wanneer het gaat om Zeer Zorgwekkende Stoffen, bedrijven wel vragen deze te minimaliseren, maar is het gebruik van deze stoffen veelal niet te verbieden, terwijl dit vanuit de bescherming van de volksgezondheid wel (sterk) gewenst is. Het gaat daarbij om stoffen die je sowieso niet in het milieu wilt hebben of waarvan vermoed wordt dat ze schadelijke effecten hebben, maar nog onvoldoende bewijs daarvoor is; de potentieel Zeer Zorgwekkende Stoffen. Voor deze stoffen zouden we graag zien dat het voorzorgsbeginsel vaker en beter kan worden toegepast. Daarvoor moet bestaande wetgeving worden gewijzigd.

Ook is niet altijd eenvoudig vast te stellen welke maatregelen als kosteneffectief beschouwd kunnen worden om aan bedrijven op te leggen⁶. Eenduidige regels ontbreken hiervoor. Zo is er veel discussie over of bijvoorbeeld een koolstoffilter als kosteneffectieve maatregel voorgeschreven mag worden voor asfaltcentrales.

Om te komen tot vergunningen en toezicht, waarbij omwonenden voldoende worden beschermd tegen schadelijke emissies van bedrijven is het van belang dat omgevingsdiensten voldoende 'tegenmacht' kunnen vormen richting bedrijven. Kennis en kunde over nieuwe technieken en mogelijkheden voor verdere emissiereductie is daarbij onontbeerlijk, zoals ook geconcludeerd door de commissie 'Van Aartsen'⁷. De ODRN en andere omgevingsdiensten willen zich daarom nadrukkelijk meer ontwikkelen tot kennisorganisatie. Ook willen omgevingsdiensten meer met elkaar samenwerken. De vanuit het 'Interbestuurlijk Programma versterking VTH' beschikbare middelen helpen hierbij. Voorzetting van dit programma op structurele basis is daarom essentieel.

⁴ Zie bijv. <https://www.rivm.nl/ggd-richtlijn-medische-milieukunde-luchtkwaliteit-en-gezondheid/wet-en-regelgeving-luchtkwaliteit/europese-wetgeving-luchtverontreiniging>

⁵ <https://www.wur.nl/nl/onderzoek-resultaten/onderzoeksinstituten/livestock-research/show-wlr/emissiearme-stallen-werken-niet-of-minder-goed-dan-verwacht.htm>

⁶ Zie definitie in de Wabo, artikel 1.1. lid 1: *beste beschikbare technieken*: voor het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu meest doeltreffende technieken om de emissies en andere nadelige gevolgen voor het milieu, die een inrichting kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk te beperken, die – kosten en baten in aanmerking genomen – economisch en technisch haalbaar in de bedrijfstak waartoe de inrichting behoort, kunnen worden toegepast, en die voor degene die de inrichting drijft, redelijkerwijs in Nederland of daarbuiten te verkrijgen zijn; (...)

⁷ adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH), OM DE LEEFOMGEVING, Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, 4 maart 2021, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/03/04/rapport-om-de-leefomgeving-omgevingsdiensten-als-gangmaker-voor-het-bestuur>

Een laatste belangrijk knelpunt is beschikbaarheid van voldoende personeel met voldoende kennis en expertise. Onder meer door traineeprogramma's probeert de ODRN, net als andere omgevingsdiensten, belangstellende afgestudeerden, maar ook omscholers, op te leiden tot het vereiste kennis- en vaardighedenniveau. De ervaring leert dat dergelijke programma's duur zijn. Structurele ondersteuning vanuit het eerdergenoemde Interbestuurlijk Programma versterking VTH is daarom noodzakelijk.

5. Tot slot

Schone lucht is essentieel voor een gezonde leefomgeving. De opgave van ODRN en Gemeente Nijmegen is om omwonenden te beschermen tegen schadelijke effecten van industriële emissies en overlast. Vergunningverlening, toezicht en handhaving kunnen een belangrijk instrument zijn. Dit vraagt om een overheid die:

- De bescherming van omwonenden centraal stelt door normen te stellen die de omgeving voldoende beschermen;
- Die controleert of bedrijven zich aan deze normen houden;
- Die effectief handhavend optreedt als dat nodig is;
- Die voldoende expertise en capaciteit heeft om haar taken goed uit te voeren.

Wij gaan de komende tijd vol energie verder, met alles wat in ons vermogen ligt, om opvolging te geven aan de adviezen van de OvV. Maar om echt effectief te zijn bij het beschermen van omwonenden tegen industriële emissies, moeten we als overheid samenwerken en hebben we dus ook u nodig!