



MAATWERKBESLUIT ACTIVITEITENBESLUIT

Aanvrager : Nijmeegsche IJzergieterij B.V.
Datum besluit : 7 december 2022
Onderwerp : Verzoek hogere emissiegrenswaarden
Gemeente / locatie : Gemeente Nijmegen / Lindenhoutseweg 26 te Nijmegen
Zaaknummer : W.Z22.103006.01
Activiteit(en) : Milieu

BESLUIT MAATWERKVOORSCHRIFTEN

I. ONDERWERP

Wij hebben op 8 april 2022 een verzoek ontvangen van de Nijmeegsche IJzergieterij B.V. (Nijg), om door middel van maatwerkvoorschriften een hogere emissiegrenswaarde voor polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's) toe te staan. Het verzoek heeft betrekking op de inrichting gelegen aan de Lindenhoutseweg 26 te Nijmegen.

De emissie van PAK's valt onder het Activiteitenbesluit (AB) en Activiteitenregeling (AR). Op basis van artikel 2.4 lid 8 van het Activiteitenbesluit kan het bevoegd gezag bij maatwerkvoorschrift een afwijkende emissiegrenswaarde voor PAK's vaststellen.

Het verzoek is geregistreerd onder zaaknummer W.Z22.103006.01.

II. BESLUIT

Wij besluiten, gezien de overwegingen die zijn opgenomen in deze beschikking en gelet op artikel 8.42, eerste lid van de Wet milieubeheer en artikel 2.4 lid 8 Activiteitenbesluit, om het verzoek voor een afwijkende emissiegrenswaarde voor PAK's te weigeren.

Wij verklaren op grond van artikel 3:10 van de Algemene wet bestuursrecht dat voor dit maatwerkbesluit de uitgebreide procedure van toepassing is.

III. ONDERTEKENING EN VERZENDING

Het College van Gedeputeerde Staten van Gelderland,
namens deze:

Hoofd Afdeling Vergunningverlening Omgevingsdienst Regio Nijmegen

RECHTSBESCHERMINGSMIDDELEN

Inwerking treden besluit

Dit besluit treedt in werking op de dag ná de dag, waarop de beroepstermijn is verstreken.

Belanghebbenden en degene die een zienswijze hebben ingediend kunnen binnen zes weken na de bekendmaking van het besluit een beroepschrift indienen. Alleen wanneer binnen deze termijn een verzoek om een voorlopige voorziening wordt gedaan, wordt de inwerkingtreding van het besluit opgeschort.

Publicatie

Dit besluit wordt digitaal gepubliceerd door de Provincie Gelderland op de landelijke website www.overheid.nl. Deze website kunt u benaderen via <https://www.gelderland.nl/besluiten>. Klik op de tekst "Overzicht van de bekendmakingen van provincie Gelderland".

Mogelijkheid van inzien

Het besluit en de bijbehorende stukken liggen gedurende een termijn van zes weken ter inzage. Wilt u de stukken inzien, bel dan 024 751 7700 of stuur met vermelding van het zaaknummer een email naar wabo@odrn.nl.

De eerste dag van de terinzagelegging is 12 december 2022.

Beroep en mogelijkheid van voorlopige voorziening

Belanghebbenden en degene die een zienswijze hebben ingediend kunnen een beroepschrift indienen bij de rechtbank Gelderland, team bestuursrecht, Postbus 9030, 6800 EM Arnhem. Het beroepschrift moet worden ingediend binnen zes weken vanaf de dag na de dag waarop het besluit ter inzage is gelegd.

Het beroepschrift moet zijn ondertekend en bevat ten minste:

- a. de naam en het adres van de indiener;
- b. de dagtekening;
- c. een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar of beroep is gericht, waaronder het zaaknummer en datum van het besluit;
- d. de gronden van het beroep.

Wanneer een beroepschrift wordt ingediend kan tevens een verzoek om een voorlopige voorziening worden ingediend bij de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland, team bestuursrecht, Postbus 9030, 6800 EM Arnhem.

Alleen wanneer binnen de beroepstermijn een verzoek om een voorlopige voorziening wordt gedaan, wordt de inwerkingtreding van het besluit opgeschort.

Voor individuele burgers (niet voor advocaten en ook niet voor gemachtigden namens een bedrijf of een organisatie) bestaat de mogelijkheid digitaal beroep of een verzoek om een voorlopige voorziening in te dienen. Voor het behandelen van een verzoek om een voorlopige voorziening moet griffierecht worden betaald aan de Rechtbank. Meer informatie kunt u vinden op www.rechtspraak.nl.

Afschriften

De volgende instanties hebben een kopie van dit ontwerpbesluit gekregen:
College van burgemeester en wethouders van de gemeente Nijmegen en Beuningen.

OVERWEGINGEN

1. PROCEDURELE ASPECTEN

1.1. Activiteitenbesluit

Sinds 1 januari 2016 is het normatieve deel van de Nederlandse Emissierichtlijn Lucht (NeR) ondergebracht in het Activiteitenbesluit (AB) in afdeling 2.3 Lucht en geur. Op basis van artikel 2.3a lid 2 is deze afdeling niet van toepassing op emissies naar de lucht van een IPPC-installatie indien en voor zover voor de activiteit of het type productieproces BBT-conclusies voor deze emissies zijn vastgesteld.

De Nijg betreft een inrichting waartoe een IPPC-installatie behoort genoemd in Bijlage I, categorie 2.4 (smelten van ferrometalen met een productiecapaciteit van meer dan 20 t per dag) van de Richtlijn 2010/75/EU inzake industriële emissies (RIE). Op het bedrijf zijn daarom de BREF Smederijen en gieterijen, de BREF Op- en overslag bulkgoederen en de BREF Energie-efficiëntie van toepassing. In deze BREF's zijn echter geen BBT conclusies van toepassing op de emissie van PAK's. Voor de emissie van PAK's zijn daarmee de emissiegrenswaarden van toepassing zoals genoemd in afdeling 2.3 Activiteitenbesluit.

In bijlage 12a van het Activiteitenbesluit zijn PAK's aangewezen als stofcategorie ZZS (zeer zorgwekkende stoffen) en stofklasse MVP1. Op basis van artikel 2.5 Activiteitenbesluit geldt hiervoor een grensmassastroom van 0,15 g/uur en een emissiegrenswaarde van 0,05 mg/Nm³.

In artikel 1.1 AB is PAK's gedefinieerd als de som van naftaleen, antraceen, fluorantheen, benzo(g,h,i)peryleen, benzo(a)pyreen, benzo(b)fluorantheen, benzo(k)fluorantheen en indeno(1,2,3-cd)pyreen.

In artikel 6.1 AB is bepaald dat gedurende een periode van drie jaar na de inwerkingtreding van de wijziging van het Activiteitenbesluit, de voorschriften van de vergunning(en) nog gelden als maatwerkvoorschriften. Na deze drie jaar komen deze voorschriften van rechtswege te vervallen. Vanaf 1 januari 2019 zijn daarmee de voorschriften voor de emissie van PAK's van afdeling 2.3 AB rechtstreeks van toepassing.

1.2. Procedure en zienswijze

Deze beschikking is voorbereid met de uitgebreide voorbereidingsprocedure als beschreven in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

Tussen 6 oktober 2022 en 17 november 2022 heeft een ontwerp van de beschikking ter inzage gelegen en is een ieder in de gelegenheid gesteld om zienswijzen naar voren te brengen. Gedurende deze periode hebben wij op 20 oktober 2022 van de heer J. Ypinga van het advocatenkantoor Stibbe, als gemachtigde de Nijmeegsche IJzergieterij B.V., een zienswijze ontvangen.

De zienswijze kan als volgt worden samengevat:

1. In het ontwerpbesluit wordt niet ingegaan op het gegeven dat de normstelling voor PAK in het Activiteitenbesluit door het bedrijf wordt betwist.
2. In het ontwerpbesluit is aangegeven dat meewerken aan het verlenen van een hogere emissiegrenswaarde als de gemeten emissie in strijd is met art 2.4 lid 8 AB dat bepaald dat een maatwerkbesluit alleen kan worden verleend als *"het belang van de bescherming van het milieu en het belang van het voorkomen dan wel voor zover dat niet mogelijk is het zoveel mogelijk beperken van luchtverontreiniging zich daartegen niet verzetten"*. Omdat er op leefniveau geen MTR waarden worden overtreden is het bedrijf van mening dat er wel medewerking kan worden verleend. Daarbij geeft het bedrijf aan dat van de emissie van PAK 99% bestaat uit de vluchtige PAK's naftaleen en fluorantheen.
3. In het ontwerpbesluit is aangegeven dat de gebruikte gegevens in het emissiereductieplan niet objectief en verifieerbaar zijn. Daarnaast zijn er in een TNO

onderzoek van maart 2004 naar de emissiesituatie van de NIJG potentiële maatregelen beschreven die in het emissiereductieplan niet meer of onvoldoende worden uitgewerkt. Het bedrijf is van mening dat niet gemotiveerd is welke onderdelen niet objectief en verifieerbaar zijn. Daarnaast wijst het bedrijf er op dat in eerdere emissiereductieplannen ook niet is verwezen naar de maatregelen in het TNO-onderzoek van maart 2004.

Over deze zienswijzen merken wij het volgende op:

1. In de besluitvorming over emissiegrenswaarde hanteert de provincie naar alle bedrijven hetzelfde toetsingskader te weten de normstelling uit het Activiteitenbesluit of van toepassing zijnde BBT-conclusies. Het onderhavige besluit vormt daar geen uitzondering op. Het feit dat het toetsingskader onderwerp is van een juridische procedure verandert daar niets aan.
2. Het gegeven dat op leefniveau geen MTR waarden worden overschreden is onvoldoende basis om te stellen dat medewerking verlenen aan het maatwerkverzoek niet in strijd is met het criterium dat art 2.4 lid 8 AB *"het belang van de bescherming van het milieu en het belang van het voorkomen dan wel voor zover dat niet mogelijk is het zoveel mogelijk beperken van luchtverontreiniging zich daartegen niet verzetten"* en hebben wij op dit punt ook gewezen op de minimalisatieplicht in AB art. 2.4 lid 2. Als de redenatie van het bedrijf zou worden gevolgd zouden de emissiegrenswaarden van het Activiteitenbesluit geen waarde meer hebben als op leefniveau geen MTR waarden worden overschreden. Een MTR is een maximaal toelaatbaar risico. Dat wil niet zeggen dat er bij een immissiewaarde onder de MTR altijd ruimte is voor afwijkende emissiegrenswaarden. Bij het beoordelen van het maatwerkverzoek spelen meerdere factoren een rol.
3. Bij de emissie van ZZS stoffen naar de lucht blijkt vooral de emissie van benzeen en PAK een aandachtspunt. In de revisievergunning van 12 okt 2006 is daarom in voorschrift 2.3.1 opgenomen dat het bedrijf onderzoek moet doen naar beëindiging of vermindering van benzeen en PAK emissie. Voor benzeen moet het bedrijf iedere twee jaar een rapport overleggen. Voor PAK iedere 5 jaar. Op basis van voorschrift 2.3.1 moet elk rapport ten minste de volgende aspecten bevatten:
 - een overzicht van de mogelijke alternatieven (vervanging, proceswijziging of nageschakelde techniek);
 - een beschrijving van de milieueffecten (kwalitatief en kwantitatief) van alternatieven;
 - de exploitatie- en investeringskosten van de alternatieven;
 - het vaststellen van zekere maatregelen;
 - een fasering van de eventuele realisatie van de maatregelen (plan van aanpak).Sinds 1 januari 2016 is de minimalisatieverplichting voor de emissie van ZZS in artikel 2.4 lid 2 van het Activiteitenbesluit opgenomen. Op basis van art 2.4 lid 3 is het bedrijf verplicht elke vijf jaar informatie aan het bevoegd gezag te overleggen over:
 - a. de mate waarin emissies van zeer zorgwekkende stoffen naar de lucht plaatsvinden;
 - b. de mogelijkheden om emissies van die stoffen te voorkomen dan wel, indien dat niet mogelijk is, te beperken.

Op 30 december 2021 is het emissiereductieplan ZZS voor 2022 – 2026 aangeleverd. Hierop is op 27 januari 2022 gereageerd met het verzoek het emissiereductieplan aan te vullen. Het emissiereductieplan ZZS is vervolgens op 8 april 2022 opnieuw ingediend als bijlage bij het maatwerkverzoek. Op 6 december 2022 hebben wij het bedrijf geïnformeerd op welke punten wij het emissiereductieplan als onvoldoende hebben beoordeeld.

2. INHOUDELIJKE BEOORDELING

2.1. Emissiemetingen PAK's

Tijdens emissiemetingen die zijn uitgevoerd op 23 september 2021 is een PAK-emissie boven de grensmassaastroom met een emissieconcentratie van 0,96 mg/Nm³ gemeten. Rekening houdend met de meetonzekerheid van de meetmethode is dit een overschrijding van de emissiegrenswaarde met een factor 10. Tijdens een emissiemeting op 26 oktober 2021 bleek de PAK-emissie boven de grensmassaastroom en is, rekening houdend met de

meetonzekerheid van de meetmethode, een overschrijding van de concentratie-eis met een factor 3 geconstateerd.

Naar aanleiding van deze emissiemetingen is op 27 januari 2022 een last onder dwangsom opgelegd.

2.2. Verzoek afwijkende emissiegrenswaarden PAK's

In haar verzoek om een maatwerkvoorschrift van 8 april 2022 voor afwijkende emissiegrenswaarden verwijst het bedrijf naar de draft versie van de BREF Smederijen en gieterijen van februari 2022. In deze draftversie is voor benzo[a]pyreen een BBT conclusie met een Associated Emission Level (AEL) van 0,001 tot 0,005 mg/Nm³ opgenomen. In navolging hiervan vraagt het bedrijf:

- voor de PAK benzo[a]pyreen een emissiegrenswaarde vast te stellen van 0,001 tot 0,005 mg/Nm³.
- voor de gesommeerde PAK's van naftaleen, antraceen ⁽¹⁾, fluorantheen, benzo(g,h,i)peryleen, benzo(a)pyreen, benzo(b)fluorantheen, benzo(k)fluorantheen en indeno(1,2,3-cd)pyreen een emissiegrenswaarde vast te stellen van 1 mg/m³.

2.3. Toetsingskader

In artikel 2.4 lid 5 AB is bepaald dat als bij activiteiten emissies van ZZS naar de lucht plaatsvinden, deze emissiewaarden van die stoffen niet leiden tot overschrijding van het maximaal toelaatbaar risiconiveau (MTR) van de immissieconcentratie van die stof. De immissieconcentratie wordt gemeten op leefniveau.

In artikel 2.4 lid 8 AB is bepaald dat indien de geografische ligging, de plaatselijke milieuomstandigheden of de technische kenmerken van de betrokken installatie daartoe aanleiding geven, het bevoegd gezag als het belang van de bescherming van het milieu en het belang van het voorkomen dan wel voor zover dat niet mogelijk is het zoveel mogelijk beperken van luchtverontreiniging zich daartegen niet verzetten, bij maatwerkvoorschrift voor de stofcategorie ZZS afwijkende emissiegrenswaarden kan vaststellen.

Bij geografische ligging is er de mogelijkheid rekening te houden met verschillen in landschap, klimaat en grondsoorten binnen de Europese Unie. Volgens de Handleiding luchtemissies bij bedrijven zijn er binnen Nederland echter weinig gevallen waarbij de geografische ligging van de inrichting argumenten biedt voor een afwijkende emissiegrenswaarde.

Bij plaatselijke milieuomstandigheden gaat het om de kwetsbaarheid van het gebied waar de uitstoot plaatsvindt en/of de belasting van het gebied vanuit andere bronnen.

In artikel 2.4 lid 9 AB is bepaald dat ten aanzien van de technische kenmerken, bedoeld in het achtste lid, onder meer rekening wordt gehouden met een afwijkend emissiepatroon, de kosten en baten en een integrale afweging van de mogelijkheden voor emissiebeperking.

Bij een afwijkend emissiepatroon gaat het om het verschil continue of discontinue emissies en stabiele of fluctuerende emissies.

Bij de afweging op basis van kosten en baten gaat het om de kosteneffectiviteit van emissiebeperkende maatregelen. In de Handleiding luchtemissies bij bedrijven en de Handleiding ZZS van de helpdesk Infomil worden hiervoor criteria gegeven.

Bij een integrale afweging van de mogelijkheden voor emissiebeperking kan gekeken worden naar de gevolgen van de toe te passen techniek voor andere milieuthema's zoals water, bodem en energiegebruik.

¹ Op 4 november 2022 is in de staatscourant het besluit gepubliceerd om de ruimere emissiegrenswaarde die gold voor de stof antraceen, per 1 januari 2023 te laten vervallen. Omdat vanaf die datum ook voor antraceen een emissiegrenswaarde van 0,05 mg/Nm³ voor de stofklasse MVP1 van toepassing is, is ook deze stof in de beoordeling meegenomen.

2.4. Beoordeling

Uit immissieberekeningen is gebleken dat er op leefniveau geen MTR normen worden overschreden. Artikel 2.4 lid 5 AB vormt daarmee geen belemmering voor een afwijkende emissiegrenswaarde. MTR betekent maximaal toelaatbaar risico. Dat betekent niet dat een waarde onder de MTR altijd ruimte voor maatwerk betekent.

Het klopt dat in de draft versie van de BREF Smederijen en gieterijen van februari 2022 in tabel 4.15 van BBT 38 voor benzo[a]pyreen een AEL van 0,001 tot 0,005 mg/Nm³ is opgenomen. Voor de PAK emissies waarvoor geen BBT conclusies zijn opgenomen blijft echter gelden dat deze onder het AB vallen en bij invoering van de omgevingswet onder het Besluit activiteiten leefomgeving (BAL). Daarnaast is sprake van een draftversie BREF Smederijen en Gieterijen waarvan onzeker is de geformuleerde BBT-conclusies ook daadwerkelijk in de definitieve BREF worden opgenomen.

Voor de som van naftaleen, fluorantheen, benzo(g,h,i)peryleen, benzo(a)pyreen, benzo(b)fluorantheen, benzo(k)fluorantheen en indeno(1,2,3-cd)pyreen geldt nu een emissiegrenswaarde van 0,05 mg/Nm³.

Volgens artikel 1.3b en bijlage 12b Activiteitenregeling geldt voor de stof antraceen een stofklasse MVP1 met een afwijkende emissie-grenswaarde van 5 mg/Nm³ tot 1 januari 2023. Vanaf 1 januari 2023 geldt ook voor antraceen de emissiegrenswaarde van 0,05 mg/Nm³ voor de stofklasse MVP1 (zie de publicatie in de staatscourant van 4 november 2022 (nr. 25973).

Indien medewerking wordt verleend aan het maatwerkverzoek betekent dit dat deze emissiegrenswaarde met een factor 20x wordt verhoogd naar 1 mg/m³. Deze waarde van 1 mg/Nm³ is hoger dan de gemeten waarden tijdens de emissiemetingen van 23 sep 2021 (0,7197 mg/Nm³) en van 26 okt 2021 (0,2459 mg/Nm³).

Duidelijk is dat medewerking verlenen aan een maatwerkverzoek voor een emissiegrenswaarde die hoger is dan de huidige emissiegrenswaarde, niet in het belang is van de bescherming van het milieu en het belang van het voorkomen dan wel voor zover dat niet mogelijk is het zoveel mogelijk beperken van luchtverontreiniging overeenkomstig artikel 2.4 lid 2 en lid 8 AB. Daar komt bij dat de minimalisatieplicht te allen tijde geldt. De risico's van ZZS wegen zwaar. Het streven is om mondiaal, Europees en nationaal deze stoffen uit de leefomgeving te weren. Meewerken aan dit maatwerkverzoek staat haaks op de minimalisatieverplichting.

Op basis van 2.4.lid 9 AB kan het bevoegd gezag op basis van kosteneffectiviteit en een integrale afweging van de mogelijkheden voor emissiebeperking tot een afwijkende emissiegrenswaarde besluiten. In het maatwerkverzoek wordt hiervoor verwezen naar het emissiereductieplan dat als bijlage bij het maatwerkverzoek is gevoegd.

Bij de beoordeling van het emissiereductieplan is geconstateerd dat gebruikte gegevens niet objectief en verifieerbaar zijn. Daarnaast zijn er in een TNO onderzoek van maart 2004 naar de emissiesituatie van de NIJG potentiële maatregelen beschreven die in het emissiereductieplan niet meer of onvoldoende worden uitgewerkt. Het emissiereductieplan biedt daarom onvoldoende uitgangspunten om hiermee vast te stellen dat een afweging op basis van kosten en baten zou moeten leiden tot afwijkende emissiegrenswaarden. Ook ontbreekt een integrale afweging van de mogelijkheden voor emissiebeperking om invulling te geven aan de minimalisatieplicht voor ZZS (art 2.4 lid 2 AB). Op basis van deze gegevens weigeren wij een maatwerkvoorschrift vast te stellen dat afwijkt van de emissiegrenswaarden.

3. CONCLUSIE

Geconstateerd is dat medewerking verlenen aan het maatwerkverzoek niet in het belang is van de bescherming van het milieu en het belang van het voorkomen dan wel voor zover dat niet mogelijk is het zoveel mogelijk beperken van luchtverontreiniging overeenkomstig artikel 2.4 lid 2 en lid 8 AB.

Daarnaast bevat het emissiereductieplan onvoldoende onderbouwing van een kosten- en batenanalyse en is een integrale afweging van de mogelijke emissiebeperkingen op grond hiervan niet mogelijk. Wij besluiten daarom geen maatwerkvoorschrift vast te stellen dat een afwijkende emissiegrenswaarde inhoudt.