

Verlag

Asfaltcentrale vlakbij een woonwijk veroorzaakt meer dan alleen stank

Verlag bijeenkomst Contactgroep Gezondheid en Chemie (CGC) in samenwerking met de Nederlandse Vereniging voor Medische Milieukunde (NVMM), 8 september 2022.

Paul T.J. Scheepers

Op 8 september 2022 organiseerde de Contactgroep Gezondheid en Chemie (CGC) en de Nederlandse Vereniging voor Medische Milieukunde (NVMM) in Den Bosch een bijeenkomst met als titel "Asfaltcentrale vlakbij een woonwijk veroorzaakt meer dan alleen stank". In Nederland beschikken we over een dertigtal asfaltcentrales om de wegenbouwbedrijven te voorzien van asfalt voor de aanleg en het onderhoud van het wegennet. De meeste van deze centrales staan op een binnenstedelijk gelegen industrieterrein. Als de emissies van deze installaties een naastgelegen woonwijk bereiken, leidt dat tot gezondheidsvragen. Aanleiding voor de onrust is naast de ervaren geurhinder het vrijkomen van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) waaronder de als kankerverwekkend geclassificeerde stoffen benzeen, formaldehyde en polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK). Om dit vraagstuk te belichten is tijdens deze bijeenkomst als voorbeeld de casus van de Asfalt Productie Nijmegen (APN) verder uitgediept, wetende dat niet alleen de bewoners in Nijmegen zich zorgen maken maar ook op andere plaatsen in Nederland waar asfaltcentrales staan.

Hiermee nemen de CGC en NVMM een voorschot op de uitkomsten van een studie van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) die is gevraagd een advies uit te brengen over "Risico's omwonenden door uitstoot industrie". Dit onderzoek is in april 2021 van start gegaan met een studie naar de situatie rondom Tata Steel in IJmuiden. In september 2021 kwam de OVV naar buiten met het bericht dit onderzoek te willen verbreden door het toevoegen van de casus Chemours in Dordrecht. Hierbij zou ook de casus APN, Nijmegen toegevoegd worden aan het onderzoek. De resultaten van dit onderzoek worden in de loop van 2023 verwacht. Tijdens de CGC-NVMM bijeenkomst komt een aantal sprekers aan het woord die vanuit hun professie een directe rol hebben bij de asfaltcentrale in Nijmegen en nader ingaan op de impact op de woon- en leefomgeving.

De eerste spreker is Frank te Pas die als adviseur lucht en geur bij de Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA) werkt. Deze dienst adviseert de toezichthouders en vergunningverleners over de uitstoot van bedrijven. Ook de PAK-metingen in Nijmegen zijn door de ODRA uitgevoerd. De media-aandacht over deze resultaten heeft vanuit de Omgevingsdiensten geleid tot het instellen van een werkgroep (waarin de ODRA ook is vertegenwoordigd). Deze heeft in juni 2022 een advies opgesteld m.b.t. een uniforme aanpak voor vergunningverlening en toezicht op de uitstoot van PAK en benzeen bij asfaltcentrales.

Volgens de vergunning en het Activiteitenbesluit mogen asfaltcentrales gerecycled asfaltgranulaat bijmengen hetgeen bijdraagt aan vermindering van het gebruik van niet-hernieuwbare grondstoffen zoals bitumen (zware aardoliefractie). De overheid staat toe dat de asfaltbranche zelf, via jaarlijkse certificering, toezicht houdt op de aanvoer van grondstoffen zodat voorkomen wordt dat gebruikt asfalt met een te hoog teergehalte wordt verwerkt wat zou kunnen leiden tot een verhoogde PAK emissie naar de omgeving. Voor de omwonenden is het onbegrijpelijk dat niet wordt geëist dat de uitstoot van PAK en benzeen door asfaltcentrales wordt bemeten. In 2015 en 2016 heeft een onderzoek van ODRA al uitgewezen dat bij 2 van de 6 asfaltcentrales overschrijdingen waren opgetreden voor benzeen boven de limiet van 1 mg/Nm³. Daarop is de asfaltsector zelf een onderzoek gestart naar oorzaken en mogelijke oplossingen. Maar nog voordat dit onderzoek kon worden afgerond werd in juni 2021 bij de APN een enkelvoudige en indicatieve PAK meting gedaan waarbij een uitstoot van 0.84 mg/Nm³ is vastgesteld waar 0.05 mg/Nm³ is toegestaan (Gemeente Nijmegen, 2022a). Deze bevinding kreeg veel aandacht in de media die schreven over een overschrijding van PAK emissies met een factor 17. Dit leidde niet alleen tot meer zorgvragen in de omgeving van de asfaltcentrale in Nijmegen maar ook tot meer meldingen van locaties in Nederland waar bij omwonenden al langer zorgen leven over de uitstoot van asfaltcentrales o.a. in Den Bosch, Eindhoven en Bergen op Zoom.

De eisen die worden gesteld aan de APN zijn terug te vinden in het Activiteitenbesluit (AB), het Besluit Activiteiten Leefomgeving (BAL) en (voor maatwerk ook) de omgevingsvergunning. Een bedrijf wordt geacht te handelen volgens de best beschikbare technieken (BBT) om emissies te vermijden. Als emissies niet zijn te voorkomen is het bedrijf verplicht de emissies tot een aanvaardbaar niveau te beperken (minimalisatieplicht). Dat geldt niet alleen voor luchtverontreiniging maar ook voor geurgevoelige objecten zoals een asfaltcentrale waar stankklachten vaak een rol spelen. Aanvullend geldt voor zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) een onderzoeksverplichting van eens in de vijf jaar. Bij asfaltcentrales gaat het om drie stoffen die als kankerverwekkend zijn geclassificeerd. Voor ieder van deze stoffen is een jaargemiddelde grenswaarde op leefniveau vastgesteld: voor benz(a)pyreen uit de groep PAK geldt een waarde van 1 ng/m³, voor benzeen wordt 5 µg/m³ als norm gehanteerd en voor formaldehyde is dit 10 µg/m³. Metingen worden verricht op het moment dat meer dan

50% gerecyceld asfalt als grondstof wordt gebruikt. Bij een groot aandeel gerecycled asfaltgranulaat ontstaan hogere emissies van PAK en benzeen.

Op een aantal locaties in Nederland bestaat de verdenking dat er meer uitstoot is dan bedoeld en dat het systeem van certificering van de grondstoffen niet goed werkt. De rijksoverheid heeft met de asfaltindustrie afgesproken dat de PAK-emissies niet door het bedrijf bemeaten behoeven te worden. Zolang het bedrijf controleert dat er geen teerhoudende reststromen in het gerecyclede asfalt worden verwerkt, wordt er vanuit gegaan dat de emissienormen niet worden overschreden. De omgevingsdienst heeft een advies gepubliceerd waarin de best beschikbare techniek van asfaltproductie wordt beschreven met daarin eisen aan de maximale productietemperatuur, PAK stof- en dampvorming, eisen aan monitoring van benzeen in de schoorsteen en afspraken over toepassing van meetmethoden (Omgevingsdienst, 2022).

Chemicus Henk Nijhuis van de Gemeente Nijmegen kwam als tweede spreker aan het woord. Hij was ooit betrokken bij de vergunningverlening voor de industrie en is sinds 2005 als senior adviseur luchtkwaliteit werkzaam. Naast het meten en rekenen aan en rapporteren over luchtkwaliteit is het realiseren van maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren een belangrijke taak van de gemeente. Luchtkwaliteit krijgt traditioneel veel aandacht in Nijmegen met name vanwege de discussie vanuit de directe omgeving over de uitstoot van bedrijven gelegen op het binnenstedelijk gelegen industrieterrein Nijmegen-West/Weurt. Hij is betrokken bij het verzamelen en rapporteren van gegevens over de diverse milieuaspecten (Gemeente Nijmegen, 2022b). Hij is verantwoordelijk voor de uitvoering van het meetplan luchtkwaliteit in de leefomgeving Nijmegen-West. In de loop van de jaren zijn veel bronnen van geurhinder verdwenen door verplaatsing of beëindiging van bedrijven. De uitstoot van de vuilverbrandingsinstallatie is verminderd en er zijn reducties van de uitstoot van vluchtige organische stoffen en chroom gerealiseerd. Ook is er gewerkt aan verbeterde communicatie met omwonenden o.a. door het opzetten van de omgevingsdialog, het Kronenburger forum en het overleg van de omgevingsdienst met wijkvertegenwoordigers. Voor Nijmegen-West is een meetplan luchtkwaliteit opgesteld met inspraak van de bewoners bij de keuze van de meetlocaties. De Gemeenteraad heeft in 2021 een budget beschikbaar gesteld voor het meten van NO₂, fijnstof en benzeen. PAK metingen in zowel deeltjes- als gasfase zullen op drie locaties uitgevoerd worden (Gemeente Nijmegen, 2022b). Geuronderzoek is vanaf juli 2022 opgestart en bestaat uit metingen aan bronnen met modelberekeningen van de verspreiding van geur. De uitkomsten van de geurmetingen worden getoetst aan het gemeentelijk geurbeleid wat past in de Omgevingswet.

Ingrid Links werkt als milieugezondheidskundige en toxicoloog bij het team Gezondheid en Milieu van GGD Gelderland-Zuid. In die functie was zij betrokken bij de

beoordeling van het gezondheidsrisico van de PAK-emissie van de APN en de communicatie met de omwonenden over de gezondheidsrisico's van luchtverontreiniging in bredere zin. In 2020 ontstond er onrust in Nijmegen-West naar aanleiding van een mogelijke verruiming van de emissiegrenswaarde van APN voor benzeen. Dit leidde ook tot een vraag van een gemeenteraadslid aan de GGD.

De Gelderlander berichtte op 12 december 2020: *Overlast – onrust kankerverwekkende stof. “Allemaal overleden aan kanker”*. Hierbij vormde de geuroverlast voor de bewoners een belangrijke trigger voor de ongerustheid over de uitstoot van APN. In juni 2021 constateerde de Omgevingsdienst dat APN te veel PAK uitstootte. Toen deze overschrijding van de PAK-emissie in het nieuws kwam werd de GGD gevraagd advies uit te brengen over de betekenis van deze uitstoot voor de gezondheid. De Omgevingsdienst had slechts één emissiemeting gedaan. Het toetsen van de emissie was lastig om deze reden, maar ook omdat de toetsingswaarde voor PAK gebaseerd is op de stof benz(a)pyreen (EU-streefwaarde van 1 ng/m³ PAK gemeten als benz(a)pyreen). In de emissie van de asfaltcentrale was geen benz(a)pyreen aantoonbaar. De emissie bestond voor 80% uit naftaleen, een vluchtige PAK. Voor de vertaalslag van benz(a)pyreen naar het totale PAK profiel van de uitstoot van APN heeft de Omgevingsdienst weegfactoren gebruikt waarin de kankerverwekkende potentie van de bestanddelen van het PAK mengsel zijn verdisconteerd. Op basis van deze weging heeft de ODRA verspreidingsberekeningen gemaakt. Hieruit bleek dat de immissieconcentratie van PAK, in de bewoonde gebieden grenzend aan het industrieterrein, voldoet aan de EU-streefwaarde (Gemeente Nijmegen, 2022c). De GGD adviseerde om vooral ook aandacht te geven aan de effecten van de geurhinder als gezondheidseffect. Aan het eind van 2021 vroegen de gemeenten Nijmegen en Beuningen (waar Weurt onder valt) aan de GGD of *“gezondheidsonderzoek – in welke vorm dan ook – helderheid kan verschaffen over een mogelijke oorzakelijke relatie tussen voorkomende ziekten in Nijmegen-West en de woonkern Weurt en de uitstoot van voor de gezondheid gevaarlijke stoffen en de bronnen daarvan”*. De GGD heeft aangegeven dat zij geen (epidemiologisch) onderzoek kan doen in Nijmegen-West/ Weurt naar een oorzakelijke relatie tussen het vóórkomen van specifieke ziektes en de aanwezigheid van de industrie. Voor de gezondheid van de bewoners van Nijmegen-West en Weurt is het belangrijk om emissies van alle bronnen die bijdragen aan luchtverontreiniging, inclusief geurhinder, verder terug te dringen. Tijdens een bewonersavond worden gegevens uit de Gezondheidsmonitor 2020 toegelicht. Ook heeft de GGD de (berekende) blootstelling aan NO₂ en PM-2,5 getoond. Enkele belangrijke gezondheidsindicatoren van Nijmegen-West/ Weurt werden vergeleken met de kengetallen voor de gehele provincie Gelderland. De boodschap aan de bewoners is dat luchtvervuiling schadelijk is voor de gezondheid en dat er in het stedelijke gebied meer bronnen van luchtverontreiniging zijn (dan in het landelijke gebied). Ook blijkt uit de cijfers dat er in Nijmegen-West/Weurt meer hinder van geluid en geur is door bedrijven. De ervaring van de GGD is dat onrust

vaak niet wordt weggenomen door gezondheidseffecten te nuanceren. Aandacht geven aan klachten van omwonenden en informatie geven kan wel helpen.

Dave Ploum is milieugezondheidskundige en heeft ook een bestuurskundige achtergrond. Hij is deskundig op verschillende beleidsterreinen en op milieugebied heeft hij veel ervaring met vraagstukken gerelateerd aan lucht en bodem. Ten tijde van de situatie rond APN is hij bij de gemeente Nijmegen projectleider voor luchtkwaliteit en bedrijven Nijmegen West en Weurt geworden. In zijn presentatie blikt hij terug op de ontwikkelingen rond de asfaltcentrale vanaf oktober 2021. Hij memoreert een motie van 27 januari 2021 in de Nijmeegse gemeenteraad waarin werd voorgesteld dat *“op korte termijn op structurele basis onderzoek wordt uitgevoerd naar de luchtkwaliteit en samenstelling van de neerslag van de stoffen stikstof, fijnstof en koolwaterstoffen zoals benzeen en bronnen in Nijmegen-West en de (mogelijke) gezondheidsrisico’s voor inwoners in kaart te brengen.”*

Benzeenmetingen uitgevoerd sinds eind 2020 lieten destijds geen overschrijding zien. Ook de geurmetingen voldeden in deze periode aan de norm. Wel was er meer overlast wat bleek uit een toename van de klachten. Toen is een onderzoek naar geur en PAK gestart. Een PAK meting op 28 juni 2021 was boven de norm. Dit is door de gemeente op 22 juli bekend gemaakt en op 29 juli heeft de gemeente de asfaltcentrale direct een voornemen last onder dwangsom opgelegd. Bij vervolgmetingen in 2021 en 2022 werden niet opnieuw overschrijdingen vastgesteld. Tenslotte is een actualisatie van de vergunning aangezegd. Parallel hieraan zijn juridische procedures opgestart en heeft over dit onderwerp afstemming plaatsgevonden met de gemeenten Den Bosch en Eindhoven. De Staatsecretaris Infrastructuur en Waterstaat heeft inmiddels aangekondigd dat de regelgeving zal worden aangescherpt en naar verwachting wordt in het Activiteitenbesluit een uitstootnorm opgenomen waarbij de zelfregulering op basis van de kwaliteit van de aangevoerde grondstoffen worden afgeschaft.

In de casus APN worden de verschillende rollen van de gemeente duidelijk. Die van het bevoegd gezag en daarmee aanspreekpunt voor bedrijven en de omgeving is de belangrijkste. De gemeente Nijmegen heeft ook een registrerende rol in de omgevingsdialoog in samenspraak met de buurgemeente Beuningen en de Provincie Gelderland. De gemeente treedt op als opdrachtgever van de omgevingsdienst voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Met betrekking tot gezondheidsvraagstukken wordt samengewerkt met de GGD Gelderland Zuid. Tenslotte is Nijmegen samen met andere gemeentes aan zet bij het bespreekbaar maken van dit vraagstuk op landelijk niveau.

In de discussie die volgde werd een aantal inhoudelijke vragen gesteld, bijvoorbeeld waarom de emissies toenemen als gerecycled asfalt wordt bijgemengd. Deze reststroom bevat PAK en wordt bij een hogere temperatuur verwerkt

waardoor de PAK uitstoot (verder) toeneemt. In Nederland worden emissiemetingen verricht door de omgevingsdienst en vijf commerciële gecertificeerde aanbieders. In de regelgeving over PAK wordt uitgegaan van een lijst stoffen die voorkomen in de dampfase, deeltjesfase en stoffen die zich verdelen over beide. Toetsing vindt plaats op basis van deze standaardlijst. Aan een schoorsteen is prima te meten maar als sprake is van diffuse bronnen van emissie is het vaak lastig het meetplan goed dekkend te krijgen. Ook op leefniveau is het lastig goede metingen uit te voeren.

Wat de geurhinder betreft blijft het bij de interpretatie van geuroverlast een uitdaging om de vertaalslag te maken naar de geurperceptie van omwonenden. Daarbij treedt ook nog een verschil op tussen gemiddeldes en fluctuaties rondom dit gemiddelde. Dit probleem wordt onderkend door de deskundigen en zal aandacht krijgen in de uitwerking van het meetprogramma in Nijmegen.

Een vraag is hoe de verschillende partijen rond deze controverse weer bij elkaar gebracht kunnen worden. Wat hierbij een belangrijke rol speelt is het serieus nemen van de zorgen van mensen uit de omgeving en deze zorgvragen adresseren in het overleg in de driehoek bewoners, overheid en bedrijven. Hierbij is het dus niet voldoende om alleen uitleg te geven hoe het gesteld is met de emissies vanuit de industrieterreinen en over wat dit voor de omgeving op leefniveau betekent. Rond het aspect gezondheid redeneren bewoners soms vanuit ‘gevaar’ terwijl deskundigen gewend zijn uit te gaan van een ‘risico’ benadering. Daarbij is er vaak ook een duidelijk verschil in perceptie over wat de gegeven situatie betekent. Wat bij deze casus verder ook speelt is dat de problemen lokaal optreden terwijl rond het onderwerp ook een landelijke dynamiek is ontstaan, onder meer door de media aandacht. Dit betekent dat de lokale overheid continu moet schakelen met provincie en rijk om gezamenlijk stappen te kunnen zetten. De omgevingsdiensten moeten hiermee in de pas lopen door kennis te delen en bestaande en nieuwe inzichten op één lijn te brengen.

Als laatste punt van discussie wordt stilgestaan bij wat de sector zelf zou kunnen doen. Er wordt gesteld dat de afnemers van asfalt eisen zouden kunnen stellen aan de samenstelling die zij willen verwerken. Asfaltcentrales zouden niet alleen beter naar hun omgeving kunnen communiceren via hun eigen website maar dit ook veel meer proactief moeten doen, bijvoorbeeld door bewoners vooraf te informeren als voorzien wordt dat door ongunstige meteorologische omstandigheden geuroverlast kan optreden. Tenslotte kan de afstand van de asfaltcentrales tot de bewoonde omgeving in ogenschouw worden genomen, bijvoorbeeld bij plannen, verplaatsen of combineren van bestaande asfaltproductielocaties.

Referenties

Gemeente Nijmegen. (2022a) Asfaltcentrale APN van Dura Vermeer. Beschikbaar via: <https://www.nijmegen.nl/westenweurt/asfaltcentrale-apn/>.

- Gemeente Nijmegen. (2022b) West en Weurt - Luchtkwaliteit. Beschikbaar via: <https://www.nijmegen.nl/westenweurt/metingen-luchtkwaliteit/>.
- Gemeente Nijmegen (2022c) Gezondheidskundige beoordeling GGD uitstoot PAK APN. Beschikbaar via: <https://app5.nijmegen.nl/over-de-gemeente/dossiers/gezondheidskundige-beoordeling-ggd-uitstoot-pak-apn-1>.
- Omgevingsdienst. (2022) Adviesdocument Omgevingsdiensten voor vergunningverlening en controle op emissies van benzeen en PAK bij asfaltcentrales. Omgevingsdienst, 28 juni 2022.