

Aan: Het college van burgemeester en wethouders van Beverwijk en Velsen
Van: Milieudienst IJmond (E [REDACTED])

Op 12 februari 2013 is namens Gedeputeerde Staten een omgevingsvergunning afgegeven voor het creëren van een opslagplaats voor kolen en agglomeraten (pellets, cokes) e.d. op de voormalige Werkhaven. De locatie ligt naast/in de directe nabijheid van de Averijhaven. Inzake het ontwerp-besluit heeft het college van Beverwijk een zienswijze ingediend en het college van Velsen een advies.

In de Visie luchtkwaliteit 2012-2016 heeft u zich uitgesproken voor verbetering van luchtkwaliteit. In deze visie wordt ingezet op verbetering van luchtkwaliteit, bijvoorbeeld met duurzame inrichting van bedrijventerreinen en ruimtelijke scheiding van vervuilers-gevoelige bestemmingen. Met het volgen van de (ontwerp)omgevingsvergunningen en het znodig reageren hierop, geeft de Milieudienst IJmond uitvoering aan deze visie. Andere sporen waarmee uitvoering aan de visie wordt gegeven zijn:

- a. Gebiedsgerichte aanpak: de opstelling van een havengebiedsplan (samenhangende gebiedsontwikkeling). Op 31 januari 2013 heeft hierover een bestuurlijke conferentie plaatsgevonden.
- b. De inzet op aanpassing van regelgeving, te weten de uitschakeling van de toetsingsgrond "Niet in betekenende mate" (NIBM) en
- c. Onderzoek naar de mogelijke ontwikkeling van een lokale normstelling (een toetsing aan lokale grenswaarden).

In afwachting van de uitkomsten van-/mogelijke afspraken inzake de gebiedsgerichte aanpak, blijft Gedeputeerde Staten van Noord-Holland de NIBM-toetsingsgrond bij het verlenen van omgevingsvergunningen voor Tata toepassen. De Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (Provincie Noord-Holland) voor voor nieuwe ontwikkelingen/nieuwe omgevingsvergunningaanvragen een toetsing uit of deze past binnen de aan Tata vergunde milieuruimte.

De toepassing van de NIBM-toetsingsgrond bij omgevingsvergunningverlening of ruimtelijke besluiten (zoals bestemmingsplannen, provinciale inpassingsplannen) blijft een feitelijke verslechtering van de luchtkwaliteit mogelijk maken. Afzonderlijk beschouwd, kunnen deze activiteiten gesamenlijk in een situatie met een grenswaardenoverschrijding, het behalen van de verplichte Europese grenswaarden voor fijn stof frustreren. Deze constatering heeft ertoe geleid dat het Ministerie van I&M het Besluit NIBM heeft aangepast. Hierin wordt een grondslag geschapen om bij een nog vast te stellen ministeriële regeling de NIBM-toetsingsgrond gebiedsgericht/lokaal uit te schakelen. Met de gebiedsgerichte aanpak kunnen hier mogelijk met RWS, het Ministerie van I&M, Haven Amsterdam, Provincie Noord-Holland mogelijk afspraken over worden gemaakt. De voorliggende omgevingsvergunning is van belang omdat hierin de NIBM-toetsingsgrond expliciet wordt toegepast en cumulatie – samenhang met de nabijgelegen in ontwikkeling zijnde Averijhaven – niet wordt beschouwd. Het vraagstuk hoe een eventueel beroep zich verhoudt tot de gesprekken die in het kader van de gebiedsgerichte aanpak op dit moment lopen (de inzet op consensus) en de consequenties voor de uitvoering van het project Averijhaven/Lichter Buitenhaven, maakt een expliciete bestuurlijke afweging wenselijk. Het is op dit moment onzeker of het Ministerie van I&M bereid is mee te werken aan voornoemde ministeriële regeling, evenmin is door de colleges bij de Minister van I&M een verzoek ingediend met de Regeling NIBM de NIBM-toetsingsgrond lokaal uit te schakelen. Gelet op de zeer geringe/ het ontbreken van jurisprudentie over NIBM en lokale cumulatie/toekomstige ontwikkelingen, moet een eventueel beroep tegen deze omgevingsvergunning worden gezien als een proefproces waarin de contouren van "wat wel of niet mogelijk is met de huidige regelgeving in de IJmond" duidelijker worden en uitleg kan worden gegeven aan de rechtmatigheid van toepassing van NIBM in deze lokale omstandigheden met bestaande grenswaardenoverschrijdingen. Het beroep zal o.a. duidelijk moeten maken waar de grenzen liggen van uw beoordelingsvrijheid en de beoordelingsvrijheid van Gedeputeerde Staten in relatie tot in de Europese regelgeving opgenomen resultaatsverplichtingen. Het uitgangspunt van dit beroep zal gelet op deze juridische onduidelijkheid daarom niet "het behalen van winst" kunnen zijn.

In 2007 is aan Tata (het voormalige Corus) een revisievergunning verleend. Hierna zijn enkele herstelbesluiten (wijzigingen op deze revisievergunning) verleend. In deze besluiten zijn emissienormen (jaarvrachten) opgenomen waar Tata aan moet voldoen. Op dit moment is in deze revisievergunningen meer milieuruimte vergund dan waar Tata feitelijk gebruik van maakt. Deze voorliggende vergunning voor de Werkhaven blijft op emissieniveau binnen de in de revisievergunning opgenomen emissienormen. Omdat overslag en transportbewegingen bij Buitenkade 0 niet meer plaatsvinden, leidt deze Werkhavenvergunning zelfs tot een verbetering van de stofemissies van de huidige situatie. In de Visie luchtkwaliteit heeft u zich uitgesproken voor verbetering van luchtkwaliteit en gezondheid. Een gewenste verbetering op immissieniveau (leefniveau) en het voldoen aan de grenswaarden voor PM10 heeft als consequentie dat omgevingsvergunningen voor op- en overslagactiviteiten (open bronnen) moeten worden aangescherpt om aan de grenswaarden te voldoen, inclusief de toekomstige omgevingsvergunningen voor de Averijhaven. Significante milieuwinst op immissieniveau is te behalen met aanscherping van de revisievergunningen van Tata. Het hierop – buiten consensus in de gebiedsgerichte aanpak - inzetten zou een andere juridische procedure vereisen, te weten een verzoek hiertoe. Het uitschakelen van de NIBM-toetsingsgrond in dit deel van de IJmond ziet op het veiligstellen van het voorkomen van toekomstige feitelijke verslechtingen van luchtkwaliteit. Op dit moment maakt de Wet milieubeheer deze feitelijke verslechtingen mogelijk. Het oplossen van bestaande grenswaardenoverschrijdingen (feitelijk saneringssituaties) vergt een andere aanpak.

De diverse economische ambities in de havenmonding vereisen een bestuurlijke afweging. De samenhang en bestaande luchtkwaliteitsproblematiek, maken het noodzakelijk samenhang te beschouwen. Indien een project/activiteit wordt opgestart, zullen benodigde omgevingsvergunningen worden getoetst aan de Wet milieubeheer - artikel 5.16 – en de hierop gebaseerde regels, zoals het Besluit niet in betekende mate luchtkwaliteitseisen. In deze wet is een systematiek opgenomen. Een project kan doorgang vinden indien het is opgenomen in het NSL (Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, geldend tot 1 augustus 2014). In dit programma zijn maatregelen opgenomen die de gevolgen voor luchtkwaliteitsconcentraties moeten “neutraliseren”. Dit zijn veelal generieke maatregelen, zoals de toepassing van bronmaatregelen bij wegverkeer. De IJmond maakt deel uit van het NSL. Het NSL kan hierop worden geactualiseerd.

Indien een project niet is opgenomen in het NSL, kan een project ook doorgaan, indien de fijn stof grenswaarden niet worden overschreden, de bijdrage op – de in dit geval kritische fijn stof - luchtkwaliteitsconcentraties “ nul” zijn of zelfs een verbetering met zich meebrengen. Een andere manier om het project door te laten gaan, is indien de fijn stof-bijdrage van dit project “ Niet in betekende mate is”. Deze in artikel 5.16 van de Wet milieubeheer opgenomen toetsingsgrond kan in situaties waar de achtergrondconcentraties al grenswaarden overschrijden, worden toegepast indien de fijn stof bijdrage 1,2 mg / ... is. Deze situatie doet zich voor in de IJmond. Afzonderlijk beschouwd, maar gestapeld, kunnen de projecten een verslechtering van de luchtkwaliteit met zich meebrengen.

Wat betekent dit voor de voorliggende projecten en de voorliggende omgevingsvergunning?

Scenario 1:

Beroep kan worden aangetekend door het college van Beverwijk bij de Rechtbank Haarlem. Indien hoger beroep wordt aangetekend door Gedeputeerde Staten zal een eventuele uitspraak van de raad van State uiterlijk tussen 1,5 en 2 jaar vergen. Bij winst wordt de NIBM-toetsingsgrond in artikel 5.16 Wet milieubeheer uitgeschakeld. Om een project doorgang te kunnen laten vinden, wordt teruggevallen op de overige bovengenoemde toetsingsgronden. Een project zal dan geen doorgang kunnen vinden, zonder een toereikend pakket maatregelen. De uitkomst van een dergelijk proefproces is juridisch onzeker, evenmin is de invloed op de milieudialoog/gebiedsgerichte aanpak te duiden. Het uitschakelen van de NIBM-toetsingsgrond – bij winst - zal niet alleen op lokaal niveau, maar ook landelijk grote invloed hebben op de valide toepassing van de NSL-programmasystematiek en niet in betekende mate (NIBM).

Scenario 2:

Indien geen beroep wordt aangetekend, zal een project doorgang kunnen vinden indien een project NIBM is, tenzij een ministeriele regeling dit voor de IJmond onmogelijk maakt. Om juridisch de NSL-en NIBM-systematiek valide te kunnen blijven toepassen, mogen de Europese/nationale fijn stof-grenswaarden niet langer dan noodzakelijk worden overschreden. Een pakket maatregelen zal dit moeten veiligstellen. Op 1 augustus 2014 loopt de geldingsduur van het NSL af. Het jaar 2013 is voor Nederland van groot belang omdat de EU Nederland in gebreke kan gaan stellen (in 2012 werd niet aan de fijn-stof grenswaarden voldaan).

In het NSL kunnen maatregelen worden opgenomen. NIBM-projecten zijn in het NSL “ verdisconteerd” (niet afzonderlijk benoemd, zoals IBM-projecten). Het NSL ziet op generieke – algemene – maatregelen die alle landelijke IBM moeten compenseren en kan mogelijk leiden tot een afname van fijn stof achtergrondconcentraties. Indien dit het geval is, komt meer milieuruimte beschikbaar. Het is onduidelijk of dit programma lokaal – in de IJmond – tot een verbetering zal leiden.

Op dit moment is er sprake van een overschrijding van fijn stof grenswaarden. De met de Tata-omgevingsvergunning vergunde milieuruimte is nog niet volledig benut. Het is onduidelijk, maar niet uitgesloten, dat deze milieuruimte juridisch benut zal worden door andere economische actoren dan Tata (derden), bijvoorbeeld voor de overslag van kolen, erts en/of graanderivaten. Derden kunnen dan “ onder de omgevingsvergunning van Tata werken”. Gegeven blijft dat de Europese grenswaarden voor fijn stof behaald moeten gaan worden en maatregelen noodzakelijk zullen zijn om deze te behalen. Aanpassing van het NSL, actualisatie/aanscherping van de geldende revisievergunning door Gedeputeerde Staten (zodanig op verzoek van de colleges) en een verzoek van de colleges – zo mogelijk in samenspraak met Gedeputeerde Staten - aan de Minister van I&M om bij ministeriele regeling NIBM uit te schakelen, kunnen dit juridisch borgen. Het dagelijks bestuur van de Milieudienst IJmond zal zich inspannen om gebruik te proberen te maken van haar beoordelingsvrijheid om de NIBM-toetsingsgrond bij omgevingsvergunningverlening waarvoor zij gedelegeerd bevoegd gezag is, niet toe te passen. De Raad van Velsen zal een standpunt in moeten nemen inzake de toepassing van NIBM bij de Bestemmingsplannen Averijhaven en Bestemmingsplannen Zeezicht.