

Vergaderjaar 2023–2024

28 089

Gezondheid en milieu

Nr. 267

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 oktober 2023

Op 13 april 2023 heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) het rapport «Industrie en omwonenden¹» gepubliceerd. Met deze brief informeer ik u, namens het kabinet, over hoe het kabinet opvolging geeft aan de aanbevelingen van de OVV.

Reflectie op de onderzoeksuitkomsten

De OVV stelt, dat het niet vanzelfsprekend is dat de gezondheid van omwonenden voldoende wordt beschermd. De OVV heeft aan de hand van drie casussen² onderzoek gedaan naar de wijze waarop burgers worden beschermd tegen de risico's van soms jarenlange industriële uitstoot. Het rapport maakt duidelijk dat de betrokken bedrijven nog onvoldoende aandacht hebben voor de nadelige gezondheidseffecten van hun productieprocessen op omwonenden. Verder concludeert de OVV dat overheden er op basis van de huidige (milieu)wetgeving via het bestaande stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving in de praktijk nog onvoldoende in slagen om de gezondheid van omwonenden te beschermen. Omwonenden van de drie onderzochte bedrijven voelen zich niet voldoende gehoord en serieus genomen; er is sprake van een gat tussen de wereld van wetten, regels, bevoegdheden en hoe die zijn verdeeld – de systeemwereld – en hoe dit in de leefwereld van omwonenden uitpakt.

Dit zijn confronterende bevindingen, die gaan over de gezondheid van burgers. Het zijn daarmee ook bevindingen die het kabinet zich als geheel aantrekt en uiterst serieus neemt. In gesprekken met omwonenden, die ik mede naar aanleiding van dit rapport heb gevoerd, hebben zij verteld over de zorgen die zij hebben over hun gezondheid en die van hun dierbaren,

¹ Kamerstuk 28 089, nr. 259.

² Het gaat om de situatie rond de bedrijven Tata Steel (IJmuiden), Chemours (Dordrecht) en Asfalt Productie Nijmegen (APN, Nijmegen).

en over de impact hiervan op hun dagelijks leven. Ik bewonder de vasthoudende manier waarop ze aandacht vragen voor deze zorgen, en ik gun het ze tegelijkertijd dat dit niet meer nodig is. Een goede opvolging van de bevindingen van de OVV is daarvoor van cruciaal belang. De gezondheid van omwonenden moet worden beschermd.

Het kabinet ziet dat de overheid en bedrijven weliswaar steeds nadrukkelijker aandacht hebben voor een gezonde en veilige leefomgeving maar het is nog niet genoeg. De overheid heeft een grondwettelijke zorgplicht voor de bescherming en verbetering van het leefmilieu. In het verlengde hiervan geeft het huidig instrumentarium en het toekomstig instrumentarium onder de Omgevingswet mogelijkheden om gezondheidseffecten expliciet mee te wegen in de besluitvorming. Ook geeft het de mogelijkheid om de stand der techniek en nieuwe wetenschappelijke inzichten te verwerken in normstelling. Overheden zullen bij het opstellen van omgevingsvisies en bij het verlenen van vergunningen steeds het publieke belang van een gezonde en veilige leefomgeving voor ogen moeten houden, naast ook andere belangen. Hiermee krijgt de gezondheid van omwonenden een sterkere positie bij besluitvorming over de leefomgeving en de vergunningverlening aan bedrijven.

Hierbij moeten we uiteraard ook oog houden voor het belang van de industrie voor Nederland. De industrie is immers belangrijk voor onze welvaart, onze positie in de wereld en de bijdrage die zij levert aan grote maatschappelijke transities, zoals de energietransitie, en levert producten die we nu en in de toekomst in ons dagelijks leven nodig hebben. Ook spelen bedrijven een belangrijke rol in de omschakeling naar schone energie, waar andere sectoren ook gebruik van maken. Daarom wil het kabinet bedrijven in Nederland behouden, maar dan wel op een duurzame, schone en gezonde manier.

In lijn met de Europese *zero pollution*-ambitie en de bijbehorende ambities voor 2030³, stelt het kabinet zich ten doel dat in 2050 lucht-, bodem- en waterverontreiniging is teruggebracht tot een niveau dat niet schadelijk is voor mens en natuur. Het kabinet vindt daarbij dat gezondheid volwaardig en ook als sturend principe moet worden meegenomen bij het ontwikkelen en afwegen van onder andere industrie- en milieubeleid. Dat vraagt ook op korte termijn iets van de uitvoering, in het toezicht, en in de kennisontwikkeling. Daarom is een gezamenlijke, stapsgewijze en structurele inzet nodig van de overheid en het bedrijfsleven ter verbetering van de mogelijke impact die bedrijven hebben op de leefomgeving, onder andere door verlaging van bodem, water en luchtmissies en het beperken van hinder.

Huidige inzet

Op dit moment loopt al een aantal trajecten dat hier een bijdrage aan kan leveren. Zo is in de Omgevingswet, die per 1 januari 2024 in werking treedt, het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde leefomgeving expliciet als maatschappelijk doel opgenomen. Met het Schone Lucht Akkoord (SLA) (Kamerstuk 30 175, nr. 343) werken Rijk, provincies en gemeenten samen om de luchtkwaliteit permanent te verbeteren. Het Impulsprogramma Chemische Stoffen richt zich specifiek op het voorkomen en terugdringen van vervuiling van het milieu door gevaarlijke chemische stoffen. Europees wordt gewerkt aan de herziening en aanscherping van de Richtlijn Industriële Emissies en de Richtlijn Luchtkwaliteit. Verbeteringen in het stelsel van vergunningen, toezicht en handhaving worden opgepakt in het Interbestuurlijk Programma VTH naar

³ EU-actieplan: Verontreiniging van lucht, water en bodem naar nul. COM(2021) 400 final.

aanleiding van de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen. Vanuit het Impulsprogramma Kaderrichtlijn Water neemt de Rijksoverheid regie om samen met bedrijfsleven, waterschappen en andere relevante partijen chemische stoffen in water tegen te gaan.

Naast deze lopende initiatieven en programma's worden ook op het niveau van individuele bedrijven stappen vooruitgezet. Met de maatwerkenpak gericht op de grootste uitstoters van broeikasgassen wordt naast versnelde reductie van de CO₂-uitstoot tegelijkertijd ook, waar relevant, ingezet op de verbetering van de leefomgeving. Per «maatwerk-bedrijf» wordt specifiek bekeken wat de belangrijkste aandachtspunten hiervoor zijn⁴. Dit richt zich bijvoorbeeld op de milieu en gezondheidsproblematiek rondom Tata Steel Nederland.

Op weg naar zero pollution 2050

Omwonenden maken zich nu zorgen en, zo blijkt ook, terecht. Daarvoor is 2050 natuurlijk te ver weg. Daarnaast is er naar verwachting meer nodig om tussen nu en 2050 de ambities op het gebied van gezondheid waar te kunnen maken. Dat vraagt om heldere kaders met antwoorden op de vraag hoeveel gezondheidswinst op welk moment moet worden geboekt. Daarvoor moeten keuzes worden gemaakt. In een dichtbevolkt land als Nederland waar we dicht op elkaar wonen, werken en leven kan immers niet alles en ook niet alles tegelijkertijd. Er zal een balans moeten worden gevonden tussen verschillende belangen (zoals het milieu, gezondheid, klimaat, economie, bereikbaarheid, werkgelegenheid en het vestigingsklimaat). Ook moeten bedrijven en overheden een redelijke termijn krijgen om de verbeteringen door te kunnen voeren. Tenslotte moet worden gezien op welke manier het hiervoor benodigde beleid tot uitvoering komt, bijvoorbeeld in de vorm van nieuwe of scherpere normering, beprijzing of subsidiëring. Dat moet niet alleen in Nederland op de agenda staan, maar ook moet in Europa veel vaker het thema gezondheid en milieu expliciet op de agenda worden gezet.

Om te zorgen dat een nieuw kabinet hier verder mee aan de slag kan en bedrijven en omwonenden meer duidelijkheid krijgen, zal een actieagenda worden opgesteld. Deze zal eind dit jaar aan uw Kamer worden aangeboden. In de volgende alinea worden de contouren hiervan geschetst.

Contouren van de aanpak

Het kabinet zet in op vier actielijnen. Het huidige stelsel van vergunning toezicht en handhaving (VTH) hanteren we daarbij als vertrekpunt, inclusief de hierboven beschreven acties die onder dit kabinet al in gang zijn gezet.

Actielijn 1: Verankering gezondheid in bestaande praktijk

Om de werking van het bestaande stelsel beter te maken en ook gezondheid volwaardig mee te wegen, werken we de volgende punten samen met de bevoegde gezagen en omgevingsdiensten nader uit:

- De ambitie van de overheid vraagt nadere uitwerking van de vraag «wat is gezond genoeg?» Daartoe gaan we een afwegingskader met minimale vereisten ontwikkelen rondom gezondheid. Dat is een belangrijke, maar geen gemakkelijke opgave, omdat het de vraag is of alle hiervoor benodigde kennis beschikbaar is. Om na te gaan hoe dit het best kan worden uitgewerkt gaan we in

⁴ Zie o.a. Kamerstukken 29 826 en 32 813, nr. 173.

gesprek met kennisinstellingen en de Gezondheidsraad, die deze suggestie ook heeft gedaan. Dit maakt het ook beter mogelijk om de afweging tussen verschillende doelen zoals economie en gezondheid, explicieter te maken.

- Gezondheid moet volwaardig kunnen worden meegewogen in vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het Rijk gaat hierover in gesprek met bevoegde gezagen om in kaart te brengen welke eventuele aanvullende maatregelen genomen moeten worden om gezondheid een volwaardige plek te kunnen geven. Dit betreft onder andere de mogelijkheden voor tijdelijke en/of voorwaardelijke vergunningen met eisen voor verbetering, de ruimte die bevoegde gezagen hebben om scherper te vergunnen, en de effectieve toepassing van Best Beschikbare Technieken (BBT). Daarnaast zal ik hierbij monitoringsverplichtingen rond gezondheid, verouderde installaties en het verbeteren van het luchtmeetnet voor emissies, immissie en piekbelasting betrekken.
- Samen met de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en omgevingsdiensten verken ik wat nodig is om, voor een gezonde leefomgeving, risicovolle vergunningen en gezondheid beter te verankeren in vergunningen.
- Tot slot zet het kabinet in op versterking van de adviesrol van de GGD'en ten behoeve van de bescherming van omwonenden. De GGD'en kunnen de gevolgen voor de omwonenden in breder perspectief plaatsen waarbij de cumulatie van factoren zou moeten worden meegenomen. Hiertoe wordt op korte termijn een verkenning gestart. Daarbij wordt ook gekeken naar mogelijke landelijke ondersteuning door het RIVM en rekening gehouden met het advies dat op dit moment door de Gezondheidsraad wordt voorbereid over het monitoren van de humane blootstelling aan chemische stoffen.

Actielijn 2: Inzet op kennis en samenwerking

Naar aanleiding van het OVV-rapport is rond de drie onderzochte casussen op een open wijze met betrokken omwonenden, decentrale overheden en bedrijven gesproken. Alle partijen benadrukken het belang van samenwerking, dialoog, kennis en een proactieve houding van bedrijven en overheden. Het is van belang dat bedrijven ook zelf op een goede manier contact onderhouden met omwonenden. Niet alleen uit juridische noodzaak, maar ook vanuit de overtuiging dat een goed nabuurschap belangrijk is.

We zetten daarom in op de onderstaande drie trajecten:

- Het kabinet neemt het initiatief en regie voor een structureel overleg op rijksniveau over industrie en een gezonde leefomgeving. Omwonenden, bedrijven en overheden gaan hier gezamenlijk aan tafel om kennis uit de dagelijkse praktijk snel voor het voetlicht te krijgen bij bedrijven en overheden. Dit overleg moet laagdrempelig en praktisch zijn en op een zo kort mogelijk termijn zijn ingesteld. De exacte invulling zal ik met betrokkenen uitwerken en komt terug in de actie-agenda.
- We stellen vanaf 2024 een rapid response team in dat bevoegde gezagen met kennis, onderzoek en capaciteit snel en adequaat kan ondersteunen in de uitvoering van hun taken op het terrein van vergunning, toezicht en handhaving in bepaalde complexe situaties. Ik houd hierover nauw contact met de bevoegde gezagen en zet waar nodig proactief kennis en expertise in vanuit mijn ministerie en andere betrokken departementen.

- Het is belangrijk om gezondheidsrisico's voor omwonenden goed in beeld te hebben, maar we zien nog leemten in kennis. Ik neem de regie voor het opstellen van een brede kennisagenda, te ontwikkelen met kennisinstellingen, GGD, overheden, bedrijven en omwonenden. Ik betrek hierbij ook de aanbevelingen van het RIVM naar aanleiding van het onderzoek naar de bijdrage van Tata Steel aan de gezondheidsrisico's van omwonenden en de nog te verschijnen verkenning van het RIVM naar Industrie Gezondheid en Omwonenden n.a.v. de motie van der Plas (Kamerstuk 36 246, nr. 9).

Actielijn 3: Doelen concreet maken en versnellen

- Zoals aangegeven is het doel voor de lange termijn *zero pollution* in 2050 zoals vastgesteld in het eerdergenoemde zero pollution action plan. Dat betekent dat lucht-, bodem- en waterverontreiniging is teruggebracht tot een niveau dat niet schadelijk is voor mens en natuur. 2050 is ver weg, terwijl de problemen urgent zijn en tempo nodig is. Ik zal daarbij concrete tussenstappen en -doelen definiëren op weg naar het doel van 2050, rekening houdend met een ambitieus maar realistisch transitiepad.
- Bij het bepalen van tussendoelen zullen onder andere de adviezen van de expertgroep IJmond, de advieswaarden van de Wereld Gezondheidsorganisatie voor luchtkwaliteit en geluid en de nog vast te stellen Europese luchtkwaliteitsnormen worden betrokken. Ik verwacht dat in de eerste helft 2024 de nieuwe Europese normen voor luchtkwaliteit zullen worden vastgesteld. Dit betekent dat concretisering van tussendoelen voor luchtkwaliteit, in 2024 kan plaatsvinden. De herziening van de Richtlijn Stedelijk Afvalwater geeft invulling aan de concretisering voor de doelen voor waterkwaliteit.
- Verder verken ik in het kader van de nieuwe uitvoeringsagenda van het Schone Lucht Akkoord (SLA) die medio volgend jaar wordt vastgesteld, de mogelijkheden om het SLA een meer verplichtend karakter te geven. Op dit moment werken Rijk, provincies en gemeenten hierin vrijwillig samen om de luchtkwaliteit permanent te verbeteren.

Actielijn 4: Industrie en gezondheid

- Bedrijven moeten schade aan de gezondheid van omwonenden nu al zo veel mogelijk voorkomen. We vragen hen vooruitlopend op mogelijk aanvullend beleid te gaan werken aan continue verlaging van emissies en hinder. Hiervoor lopen al verschillende acties.
- Met onder andere het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) en het Nationaal Programma Verduurzaming Industrie (NPVI) wordt ingezet op een duurzame, schone, competitieve en toekomstbestendige industrie, waarbij de gezonde leefomgeving een belangrijk uitgangspunt is. Ook verkennen we de mogelijkheden voor een kennis- en innovatie agenda in het kader van het topsectorenbeleid.
- Met de maatwerkeraanpak gericht op de grootste uitstoters van broeikasgassen wordt naast versnelde reductie van de CO₂-uitstoot ook, waar relevant, ingezet op de verbetering van de leefomgeving mede om de gezondheid van omwonenden te beschermen. Per «maatwerkbedrijf» wordt specifiek bekeken wat de belangrijkste aandachtspunten hiervoor zijn.
- Naast bovengenoemde trajecten verkennen we aanvullend beleid. Het uitgangspunt is dit op Europees niveau vorm te

geven. Parallel wordt gekeken naar nationale stappen voor wanneer het in Europees verband niet snel genoeg gaat. Als aanvullend beleid nodig is, zal de afweging moeten worden gemaakt tussen bijvoorbeeld normering, beprijzing en subsidiëring. Ook het verder vergroten van transparantie over emissies van bedrijven, zoals nu beoogd via de emissieregistratie en het openbaar maken van vergunningen kan hierbij helpen. Het kabinet zet zich met het Impulsprogramma chemische stoffen in om het systeem rondom voorzorg te optimaliseren, maar gaat ook verkennen of de verantwoordelijkheidsverdeling tussen bedrijven en overheden inzake voorzorg zoals die bijvoorbeeld geldt voor voedselveiligheid een geschikte werkwijze kan zijn om ook de veiligheid van omwonenden van industrie beter te beschermen.

- Ten slotte is de manier waarop bedrijven omgaan met de effecten van hun operatie op de gezondheid van omwonenden bepalend voor hun *license to operate*. We spreken de bedrijven hierop aan. We verwachten bijvoorbeeld dat ze transparant zijn over de effecten op de leefomgeving en dat ze innovaties om de gezondheid van omwonenden beter te beschermen maximaal benutten.

Specifieke aanbevelingen

De OVV heeft in totaal acht aanbevelingen gedaan, zowel aan mij als aan de betrokken bedrijven en bevoegde gezagen, VNO-NCW en het RIVM. Drie aanbevelingen zijn specifiek gericht aan mij, vanuit de stelselverantwoordelijkheid. Het kabinet gaat aan de slag met deze drie aanbevelingen, zo veel mogelijk in onderlinge samenhang en zo veel mogelijk samen met alle partijen en volgens de hierboven geschetste uitgangspunten. In de bijlage bij deze brief is een gedetailleerdere reactie per aanbeveling opgenomen.

Tot slot

Het kabinet vindt dat van bedrijven en overheden verwacht mag worden dat er nadrukkelijk aandacht is voor de effecten van hun handelen op de gezondheid van omwonenden. Recent heeft het RIVM haar onderzoek gepubliceerd over de bijdrage van Tata Steel aan de gezondheidsrisico's voor omwonenden⁵. Een van de bevindingen is dat door de blootstelling aan fijnstof en stikstofdioxide bewoners van Wijk aan Zee naar verwachting gemiddeld 2,5 maanden korter leven. Daarnaast veroorzaakt de uitstoot een grotere kans op longkanker en vergroot de blootstelling aan stikstofdioxide de kans op astma bij kinderen tot 18 jaar. Dit onderzoek onderstreept de bevindingen van de OVV dat het niet vanzelfsprekend is dat de gezondheid van omwonenden voldoende wordt beschermd. Ook het oordeel van de rechtbank Rotterdam op 27 september 2023 dat de uitstoot van PFOA door Chemours in de periode van 1 juli 1984 tot en met 1 maart 2012 onrechtmatig was en dat Chemours voor die periode aansprakelijk is voor de schade die de gemeenten daardoor hebben geleden, onderstreept het belang dat we anders om gaan met dit vraagstuk, bij bedrijven en overheden. Hoewel dit specifieke casus zijn, geeft het OVV-rapport een bredere trend aan. Met de aangekondigde aanpak wordt nog bekeken hoe in generieke zin de overheid invulling kan geven aan verdere gezondheidsverbetering in Nederland samen met het bedrijfsleven. In deze brief staan een aantal eerste stappen benoemd die hieraan moeten bijdragen.

⁵ Kamerstuk 28 089, nr. 266.

Alles overziend is dit geen gemakkelijke opgave, maar wel een noodzakelijke. Bovendien vergt dit langdurige inzet. Het kabinet voelt een grote verantwoordelijkheid om hier samen met decentrale overheden, bedrijven en omwonenden mee aan de slag te gaan. Tegelijkertijd realiseert het kabinet zich dat zij, gelet op haar demissionaire status, slechts een begin kan maken. Deze opgave vraagt ook inspanningen van volgende kabinetten.

Om te zorgen dat ook een nieuw kabinet kan doorpakken op dit onderwerp, zal de hierboven genoemde actieagenda worden opgesteld. Naast de voortgang en uitwerking van de actielijnen zullen hiertoe ook verschillende beleidsopties nader in beeld worden gebracht.

Deze actieagenda zal eind dit jaar aan uw Kamer worden aangeboden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen