

Vergaderjaar 2023–2024

28 089

Gezondheid en milieu

Nr. 273

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 maart 2024

In mijn brief van 10 oktober 2023¹ heb ik uw Kamer toegezegd om de kabinetsreactie op het onderzoek «Industrie en Omwonenden» van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) verder uit te werken in een actieagenda. Met deze brief bied ik u deze actieagenda aan. Hierin zijn de meest urgente acties uitgewerkt om invulling te geven aan de aanbevelingen van de OVV. Naast de voortgang en uitwerking van de actielijnen zijn ook verschillende beleidsopties nader in beeld gebracht.

Actieagenda voor de gezondheid van omwonenden

Het bereiken van een schone en gezonde leefomgeving voor alle Nederlanders is mijn uitgangspunt. In lijn met het Europese doel van Zero Pollution 2050, moet de lucht-, water- en bodemverontreiniging in Nederland in 2050 teruggedrongen zijn tot niveaus die niet schadelijk zijn voor de gezondheid en natuurlijke ecosystemen. Een gezonde leefomgeving is een leefomgeving die als prettig en gezond wordt ervaren, die uitnodigt tot gezond gedrag en waar de druk op de gezondheid zo laag mogelijk is². Tegen deze achtergrond heeft het Kabinet gesteld dat gezondheid volwaardig en ook als sturend principe moet worden meegenomen bij het ontwikkelen en afwegen van onder andere industrie- en milieubeleid.

De overheid heeft naast het waarborgen van een gezonde leefomgeving ook een belangrijke rol in onder andere het waarborgen van het vestigingsklimaat en de concurrentiepositie van bedrijven in Nederland. Het kabinet wil ruim baan maken voor alle bedrijven die willen innoveren, duurzamer en schoner willen worden en bijdragen aan oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen. Het adagium hierbij is: liever schoon hier, dan vies elders. Duidelijke doelen op het gebied van gezondheid en

¹ Kamerstuk 28 089, nr. 267

² <https://www.rivm.nl/gezondeleefomgeving>

ondersteuning van de overheid kunnen hierbij helpen. Die geven het bedrijfsleven tijdig zekerheid en bieden hen de mogelijkheid hun bedrijfsvoering indien nodig aan te passen. Voor het kabinet geldt dat oog voor de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven daarbij een belangrijke factor is om rekening mee te houden. Gegeven de veelheid aan transities en opgaven betekent dit dat we terughoudend zijn om – naast de afspraken die we in Europa maken – nationaal aanvullend beleid te ontwikkelen waarmee het Europese level playing field in het geding komt.

Wat betreft de industrie beginnen we gelukkig niet bij nul³. De emissies en immissies van de industrie zijn aanzienlijk gedaald de afgelopen decennia door inspanningen van de industrie en door Europese en nationale wet- en regelgeving, waardoor specifiek de emissies van de meeste stoffen van de zware industrie sterk zijn afgenomen. Het Europese beleidskader is daarbij leidend, waarbij nationale koppen voorkomen worden, met oog voor een schone leefomgeving en behoud van het gelijk speelveld. Uitstoot van stoffen kent immers ook geen landsgrenzen.

In deze actieagenda richt ik me specifiek op de gezondheid van omwonenden van de industrie naar aanleiding van het OVV-rapport. Dit is onderdeel van een breder vraagstuk van het realiseren van een gezonde leefomgeving met als doel de meest effectieve beleidsmaatregelen te nemen voor een schoon en gezond Nederland. Belangrijk hierbij is het vinden van de juiste balans tussen de inspanningen van alle sectoren, van industrie tot mobiliteit en van landbouw tot gebouwde omgeving. Het is immers niet alleen de industrie die invloed heeft op een gezonde leefomgeving. En daarbij is het ook van belang dat we oog houden voor het effect van maatregelen op het bredere vestigingsklimaat van Nederland.

Zoals aangegeven in de kabinetsreactie op het OVV-rapport wil ik omwonenden zo snel mogelijk perspectief bieden. Deze actieagenda bevat een aantal opties die eerst nader onderzocht moeten worden. Deze verkenningen zal ik de komende tijd, samen met de betrokken partners inclusief het bedrijfsleven, uitvoeren. Dit vraagt om een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle betrokkenen om actieve stappen te zetten om omwonenden zo snel mogelijk perspectief te bieden. VNO-NCW heeft in zijn reactie op het OVV rapport daartoe onder andere aangegeven in te zetten op een goed contact met de directe omgeving en stakeholders, en het belang benadrukt van verdere emissiereducties en actualisatie van bijvoorbeeld verouderde vergunningen.

Deze actieagenda is tot stand gekomen na gesprekken met medeoverheden, kennisinstellingen en met omwonenden. Het zoeken naar oplossingen voor de problematiek rondom industrie en omwonenden vraagt immers goede samenwerking tussen alle betrokken partijen. Nadere uitwerking van deze actieagenda in het vervolgtraject moet leiden tot verdere verdieping en concretisering van de benoemde acties, en waar nodig bestuurlijke besluitvorming met medeoverheden. Dit met respect voor ieders rol en bevoegdheden. Het verdere proces zal dan ook in nauwe afstemming en samenwerking moeten plaatsvinden.

Ik heb ervoor gekozen om de actieagenda te ordenen in vier thema's waarin de verschillende onderwerpen – onder andere een aantal wet- en regelgevingstrajecten – terugkomen.

³ <https://www.clo.nl/indicatoren/nl0112-emissies-naar-lucht-door-de-industrie>

1. Thema – Een goede buur:
Bevorderen dialoog omwonenden, industrie en overheden (actie 1).
2. Thema – Minder hinder, schonere lucht:
Verminderen van industriële emissies door middel van aanscherping van regelgeving of het inzetten van financiële prikkels (acties 2 t/m 8)
3. Thema – Meten en weten:
Meer metingen uitvoeren bij en rondom bedrijven. Meer inzicht in schadelijke emissies bij bevoegd gezag en burgers. RIVM verkenningen gezondheidsrisico's rond industriële clusters/bedrijven (acties 9 t/m 11).
4. Thema – Een betrouwbare overheid:
Gezondheid volwaardig meewegen in kader van omgevingswet. Versterken adviesrol GGD. Actieteams instellen voor coördinatie van overheidsoptreden (acties 12 t/m 15).

Deze thema's licht ik hieronder toe. Een nadere uitwerking vindt u in de bijlage bij deze brief.

1) Een goede buur

Nederland is een dichtbevolkt land, waarin we willen wonen, werken en ontspannen in een veilige en gezonde leefomgeving. Dat kan alleen wanneer we als bedrijven, burgers en overheden, rekening houden met elkaar. De dialoog tussen bedrijven, omwonenden en overheden verdient dus aandacht. Wat mij betreft zou elk bedrijf zich rekenschap moeten geven van zijn impact op de burens en hier voldoende aandacht aan moeten besteden. Ik wil hier een bijdrage aan leveren door de partijen dichter bij elkaar te brengen. Daarom start ik met een landelijk overleg onder het bestaande Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (actie 1). Het doel hiervan is zorgpunten sneller op tafel te krijgen en kennis structureel met elkaar te delen. Na een nadere verkenning over hoe dit zou moeten, zal ik dit voorjaar uw Kamer een voorstel hiervoor toesturen.

2) Minder hinder, schonere lucht

In de kabinetsreactie op het OVV-rapport heb ik aangegeven dat ik concrete tussenstappen en doelen wil vaststellen op weg naar het Zero Pollution-doel voor 2050. Het ministerie is voornemens daartoe een verkenning te starten (actie 2). Deze verkenning zal binnenkort nader vormgegeven worden. De uitkomsten kunnen vervolgens betrokken worden bij de opvolging van deze actieagenda industrie en omwonenden, de vraag wat wanneer voldoende gezond is, en ook in perspectief worden geplaatst als onderdeel van het bredere vraagstuk van het realiseren van een gezonde leefomgeving waarbij een juiste balans tussen alle sectoren wordt nagestreefd.

Industriële productie gaat gepaard met uitstoot, ook al zijn we er de afgelopen decennia in geslaagd de emissies fors terug te brengen. Ik wil dat bedrijven vanuit hun zorgplicht de uitstoot van schadelijke emissies zoveel mogelijk voorkomen en verder terugdringen. Dit is nodig om significante verontreiniging en aantasting van de menselijke gezondheid te voorkomen en het Zero Pollution doel in 2050 dichterbij te brengen. In april 2022 kwam de Europese Commissie met voorstellen om de regels voor industriële uitstoot te actualiseren en te moderniseren via de Richtlijn Industriële Emissies (RIE)⁴. Medio 2024 worden de onderhandelingen over dit voorstel afgerond, waarna de herzieningen in Nederlandse regelgeving moeten worden geïmplementeerd binnen 22 maanden nadat de richtlijn is bekendgemaakt.

⁴ Kamerstuk 21 501-08, nr. 866; Kamerstuk 22 112, nr. 3416; COM-156

Uw Kamer heeft in eerdere moties gevraagd wet- en regelgeving te verbeteren op basis van het OVV-rapport⁵. Dit is belangrijk voor het bevorderen van een gezonde leefomgeving. Bovendien kan daarmee ook de concurrentiekracht en innovatiekracht van Nederlandse bedrijven worden bevorderd. Tevens moeten we streven naar een gelijk speelveld in Europa zodat milieurisico's zich niet verplaatsen van het ene domein of de ene locatie, naar de andere. Wijziging van regelgeving behoeft dus een gebalanceerde afweging en dat vraagt nadere analyse en uitwerking. Daarom zal ik bij de uitwerking in brede zin inventariseren wat de impact hiervan is. Mocht het tot een wijziging van regelgeving komen, dan zal die impact conform de Verplichte kwaliteitseisen⁶ met onder andere een bedrijfseffectentoets worden geduid.

Als mogelijk onderdeel van een aanpassing van regelgeving wil ik onderzoeken of het wenselijk is om de Beste Beschikbare Technieken (of alternatieven), zodra deze in de gebruikelijke Europese procedure op grond van de RIE zijn vastgesteld, in nationale regelgeving vast te leggen (actie 3). In de huidige situatie worden deze technieken wel betrokken in de vergunningverlening, maar worden ze niet nationaal vastgelegd in de vorm van algemene regels. Een mogelijk voordeel is dat de eisen daarbij direct van toepassing zijn en dat biedt sneller zekerheid voor bedrijven, omwonenden en overheden. Ook zal ik onderzoeken of er een doelmatige en verantwoorde manier is om uitzonderingen voor verouderde installaties te beëindigen (actie 4), waarbij de gebruikelijke normen van proportionaliteit en redelijkheid in acht worden genomen.

Met het oog op de gezondheid van omwonenden zal het kabinet de nieuwe Europese luchtkwaliteitsnormen zodra deze van kracht zijn, zo snel mogelijk implementeren in nationale regelgeving⁷ (actie 5). Een andere optie die ik wil verkennen is het bindend maken van de doelstellingen uit het Schone Lucht Akkoord (actie 6). Zoals in de Kamerbrief op 10 oktober is aangegeven met de kabinetsreactie op het OVV rapport is bij de verkenning van aanvullend beleid het uitgangspunt dit op Europees niveau vorm te geven.

Onder bepaalde productie omstandigheden kan de uitstoot van een fabriek tijdelijk hoger zijn dan tijdens normale omstandigheden, bijvoorbeeld tijdens onderhoudswerkzaamheden. In samenwerking met kennispartners zal een onderzoek worden gestart hoe bevoegde gezagen met dergelijke piekmissies kunnen omgaan bij vergunningverlening en hoe rekening kan worden gehouden met mogelijke gezondheidseffecten bij omwonenden (actie 7).

Verder heeft de overheid, zoals eerder genoemd, een belangrijke rol in het waarborgen van het vestigingsklimaat en de concurrentiepositie van bedrijven. Nederland heeft er niet veel aan als met de uitstoot ook alle industrie uit Nederland verdwijnt. Nederland kan een voorbeeld worden hoe een schone, klimaatneutrale industrie in een dichtbevolkt land kan bijdragen aan het creëren van duurzame welvaart. We willen daarom innovatieve bedrijven, die bijdragen aan de concurrentiekracht van Nederland en aan het oplossen van maatschappelijke uitdagingen juist hier houden en waar mogelijk versterken. Het is mogelijk dat een combinatie van financiële instrumenten een bijdrage kan leveren aan zowel het verlagen van de uitstoot, als het behoud van bedrijven (actie 8).

⁵ Motie van het lid Van Esch c.s., Kamerstuk 33 118, nr. 262; Motie van het lid Beckerman c.s., Kamerstuk 33 118, nr. 268; Motie van het lid De Hoop c.s., Kamerstuk 33 118, nr. 271

⁶ <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen/bedrijfseffectentoets-inclusief-regeldrukeffecten>

⁷ 2004/107/EG en 2008/50/EG

Dit verdient nader onderzoek naar de effectiviteit en wenselijkheid van deze instrumenten naast de bestaande regelgeving op basis van normering. Dit vraagt om expliciete keuzes, waarbij voor sommige instrumenten ook voorzien moet worden in financiële dekking.

3) Meten en weten

We beschikken nog niet altijd over voldoende informatie met betrekking tot de effecten van de uitstoot van bedrijven op de gezondheid van omwonenden. Dit kan onder andere komen door onduidelijkheden over hoe schadelijk (een combinatie van) stoffen zijn, wat de blootstellingsroutes zijn of hoe emissies van verschillende bedrijven elkaar beïnvloeden. Informatie over emissies van bedrijven dient daarnaast voor iedereen toegankelijk en gemakkelijk vindbaar te zijn.

Samen met de herziening van de richtlijn industriële emissies wordt de Pollutant Release and Transfer Register verordening vervangen door een nieuwe verordening die meer aansluit bij het toepassingsbereik van de richtlijn industriële emissies, die de rapportage van milieugegevens beoogt te verbeteren en beoogt om deze toegankelijker te maken voor burgers. Ik wil deze Europese verplichtingen snel invoeren. Daarbij wil ik ook de mogelijkheid onderzoeken om bedrijven te verplichten gegevens van bijvoorbeeld continue metingen openbaar te maken en onderzoeken hoe dit gedaan zou kunnen worden (actie 9). Dit draagt bij aan een beter geïnformeerde en betrokken samenleving, het bevordert milieubewustzijn en stimuleert bedrijven om verantwoordelijk om te gaan met hun impact op het milieu en gezondheid. Uit de verkenning zal blijken of dit zowel wenselijk, uitvoerbaar als handhaafbaar is. Bedrijven zijn verplicht de informatie die relevant is voor hun vergunning te delen met bevoegde gezagen. Ik wil verkennen of het nodig is om deze informatieplicht te versterken, en zo ja, op welke manier dat zou kunnen.

Ook vind ik het belangrijk dat overheden verkennen of het mogelijk is om meer controlemetingen aan de schoorsteen te doen. In de praktijk blijkt dat het aanbod van meetcapaciteit in de markt beperkt is. In aanvulling op metingen in de schoorsteen kunnen ook periodieke metingen in de omgeving van bedrijven mogelijk nuttig en wenselijk zijn (actie 10). Ik wil inventariseren of het zinvol is om deze punten vanuit het Rijk te faciliteren. Daarbij staat het verbeteren van de leefomgeving en van het vergroten van het vertrouwen tussen industrie en omwonenden centraal, zonder onnodige regeldruk te veroorzaken.

Gedeputeerde staten van Limburg hebben mij verzocht om de gezondheidseffecten van het bedrijfscluster Chemelot te Geleen in kaart te brengen. In dat kader wil ik vervolg geven aan de trajecten die gestart zijn om inzicht te krijgen in de risico's van grote industriële clusters/bedrijven op de gezondheid van omwonenden. Na het RIVM-onderzoek in de IJmond en de gestarte verkenning naar een eventuele meerwaarde van onderzoek bij Chemours, zal ik het RIVM vragen wat de meerwaarde kan zijn van onderzoek naar gezondheidsrisico's bij Chemelot in Geleen (actie 11).

4) Een betrouwbare overheid

De OVV concludeert dat overheden er op basis van de huidige (milieu)wetgeving via het bestaande stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving in de praktijk niet altijd voldoende in slagen om de gezondheid van omwonenden te beschermen. Dat vraagt ook om reflectie op het functioneren van de overheid zelf. Daarbij gaat het zowel om het functioneren van het betreffende stelsel van vergunningverlening, toezicht

en handhaving, als om het versterken van de link en samenwerking tussen beleid en uitvoering.

Het is op dit moment niet altijd mogelijk om gezondheid volwaardig mee te wegen in vergunningverlening. Ik vind het belangrijk om dit probleem te adresseren. Mijn inzet is om maximaal gebruik te maken van de mogelijkheden die de omgevingswet biedt. Dit betekent het meewegen van gezondheid in lokale, regionale en nationale besluitvorming waarbij gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheden tot participatie van burgers en het bieden van transparantie. Daarom wil ik samen met gemeenten en bevoegde gezagen onderzoeken hoe dit in de praktijk het beste kan worden ingevuld en – indien dat niet mogelijk blijkt – onderzoeken of het instrumentarium kan worden versterkt (actie 12). Daarnaast start ik in samenwerking met het Ministerie van VWS een verkenning naar hoe de adviesrol van de GGD versterkt kan worden (actie 13). Bovendien wil ik de expertise van de GGD beter benutten om de communicatie met en het advies aan omwonenden over gezondheidsbescherming te verbeteren.

Op dit moment loopt het Interbestuurlijk Programma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (IBP VTH) naar aanleiding van de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen⁸. Ook voer ik een Impulsprogramma Chemische Stoffen (ICS)⁹ uit, dat zich specifiek richt op het voorkomen en terugdringen van vervuiling van het milieu door risicovolle chemische stoffen, waaronder Zeer Zorgwekkende Stoffen. Ik continueer beide conform de vastgestelde looptijd. In het kader van het Impulsprogramma wordt onder meer onderzocht of er verbeteringen mogelijk zijn bij de toepassing van het voorzorgbeginsel bij de omgang met mogelijk (potentieel) schadelijke chemische stoffen. Ook wordt er in dit programma aandacht besteed aan de ontwikkeling en benutting van kennis over de gezondheidsrisico's van door de industrie uitgestoten stoffen. Dit sluit aan bij twee aanbevelingen van de OVV aan mijn ministerie en bij mijn voornemen om een brede Kennisagenda Gezondheidsrisico's Omwonenden op te zetten (actie 14).

Tevens werkt de Inspectie voor Leefomgeving en Transport samen met andere overheden om te onderzoeken wat er beter kan in de milieuvergunningen van bedrijven waar mogelijk voor de gezondheid risicovolle stoffen vrijkomen. Dit themaonderzoek wordt uitgevoerd als onderdeel van het IBP VTH. Ook stel ik actieteams in die vanuit het Rijk, in nauw contact met omwonenden, kennisinstellingen en bedrijven, snel het bevoegd gezag kunnen adviseren en ondersteunen als een specifieke situatie daarom vraagt (actie 15). Het doel hiervan is om een situatie te benaderen vanuit één overheid, zodat we samen sneller tot een oplossing kunnen komen en een verbeterde informatievoorziening ontstaat op alle niveaus. Eén van deze actieteams, inzake Tata Steel, functioneert op dit moment al.

Tot slot

In Nederland zijn in de afgelopen decennia flinke stappen gezet in het verlagen van emissies en zijn er belangrijke stappen gezet in het verbeteren van de water-, bodem- en luchtkwaliteit. Tegelijkertijd worden we nog steeds geconfronteerd met aanhoudende problemen ten aanzien van de uitstoot van sommige bedrijven, zoals het OVV rapport duidelijk maakt.

Wat mij betreft moeten deze problemen voortvarend worden opgepakt. Dit vraagt investeringen van de overheid, het bedrijfsleven en andere

⁸ Kamerstukken 22 343 en 28 663, nr. 295.

⁹ Kamerstukken 22 343 nr. 350

betrokken sectoren. Met de in deze brief beschreven acties zet ik hiermee een eerste stap. De aanloopkosten van de uitvoering van deze actie-agenda bestaan hoofdzakelijk uit kosten voor voorbereidend onderzoek en studies om de impact van industriële activiteiten op de volksgezondheid te verminderen. Deze initiële acties kunnen worden opgepakt omdat ze binnen de bestaande wettelijke kaders vallen. Ik ben voornemens om voor de bekostiging van deze aanloopkosten de benodigde middelen dit voorjaar al op de IenW begroting te zoeken. De feitelijke uitvoering van het grootste deel van de acties vraagt echter om verdergaande beleidsontwikkeling en financiële dekking zonder welke de uitvoering van deze acties niet mogelijk zal zijn.

Gezien de demissionaire status van het kabinet is het niet aan mij om de beleidsmatige of financiële keuzes, die hieraan ten grondslag liggen, te maken. Het is aan uw Kamer en een volgend kabinet om hier verder richting in te kiezen en over te besluiten.

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