BIJLAGE

Reactie op de aanbevelingen gericht aan het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Aanbeveling 1: 'Bewerkstellig dat bevoegd gezag en omgevingsdiensten hun verantwoordelijkheid ten aanzien van vergunningverlening, toezicht en handhaving van industriële bedrijven ten volle kunnen waarmaken, zodat de gezondheid van omwonenden beter wordt beschermd. Denk daarbij onder andere aan het kennisniveau, de capaciteit en de uitvoerbaarheid en eenduidigheid van wetgeving'

Deze aanbeveling neem ik ter harte en de onderliggende analyse deel ik. Eerdere rapporten bevatten vergelijkbare constateringen. In 2021 concludeerde de Commissie Van Aartsen dat het huidige stelsel voor Vergunningverlening Toezicht en Handhaving (het VTH-stelsel) niet afdoende functioneert. Samen met mijn partners in het stelsel zijn we dit jaar het Interbestuurlijk Programma 'Versterking VTH-stelsel' gestart (IBP VTH). Dit programma werkt toe naar robuuste omgevingsdiensten, die voldoende personeel hebben om de toezichtstaak adequaat uit te voeren.

Goede vergunningen verlenen en goed toezicht zijn gestoeld op kundig personeel. Daarom werkt het IBP VTH ook aan een kennisinfrastructuur waarbij kennis uitgewisseld wordt. De centrale thema's in de kennisvisie zijn: integraal overzicht, kenniscultuur, uniforme standaarden (voor zowel vergunningen als toezicht en handhaving) en kwaliteitssysteem.

Komende periode wordt gewerkt aan de uitwerking van deze kennisinfrastructuur waaronder het Kenniscentrum Omgevingsdienst Nederland (ODNL). In de kennisopbouw en kennisdeling geven we voorrang aan de thema's Zeer Zorgwekkende Stoffen, Luchtkwaliteit, Circulaire Economie, Klimaatopgave en Bodem en Ondergrond. Vanuit het IBP VTH én vanuit het Impulsprogramma Chemische Stoffen wordt gebouwd aan een samenwerkingsaanpak tussen RIVM en de gezamenlijke Omgevingsdiensten (OD's). Deze samenwerking komt ook ten goede aan de acties die bij de volgende twee aanbevelingen worden genoemd: OD's kunnen daardoor op efficiëntere wijze kennisvragen beantwoord krijgen en die antwoorden onderling delen.

De eerste resultaten zijn veelbelovend. Daarom is het plan die samenwerking structureel te maken en te blijven ondersteunen, ook na afloop van het IBP VTH. Ook data-uitwisseling wordt gestimuleerd. De omgevingsdienst heeft veel invloed op de naleving van regels en de kwaliteit van de leefomgeving. Het IBP VTH werkt aan een onafhankelijke uitvoering door de omgevingsdienst en monitort de kwaliteit van het milieutoezicht. Onder deze monitoringsactiviteiten wordt door de ILT een systeem ingericht voor het uitvoeren van thematische en signalerende onderzoeken; een onderzoek naar het VTH-stelsel rondom ZZS staat op de planning.

Met deze acties uit dit programma kunnen de bevoegde gezagen en uitvoeringsorganisaties beter invulling geven aan hun verantwoordelijkheid op het vlak van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het doel is dat daarmee ook beter gezorgd wordt voor de gezondheid van omwonenden van industriële bedrijven.

De analyse van de OvV en aanbeveling zijn een ondersteuning voor het IBP VTH, en ook een reden om meer te doen. Ten eerste het verbeteren van het omgaan met omwonenden. In reactie op de aanbeveling zijn de afgelopen weken gesprekken gevoerd met omwonenden, overheidsorganisaties, departementen en bedrijven om ook rechtstreeks te horen hoe het nu gaat en waar het beter kan. Signalen van omwonenden worden niet altijd goed opgepakt. Dat moet beter. De Omgevingswet gaat hierin juridisch verbetering brengen. Hierin is geregeld op welke wijze en op welke momenten overheden participatie moeten vormgeven, met meer verplichtingen dan voorheen. Er is ook een bijbehorende Inspiratiegids Participatie Omgevingswet (Participatiegids) ontwikkeld. Ik vind het ook belangrijk dat mijn eigen departement haar ogen en oren verder openzet. Binnenkomende signalen moeten we niet alleen doorzetten naar het bevoegd gezag, maar ook opvolgen om te kijken of er ook iets mee gebeurt. De ervaring leert bovendien

dat signalen van burgers kunnen helpen bij het vormgeven van het informatiegestuurd en risicogericht toezicht. Daarnaast worden methoden om omgevingsdiensten hierin nog verder te helpen, verkend.

Tenslotte is het ook van belang dat bedrijven 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. Het lijkt mij verstandig dat bedrijven hierover onderling meer kennis en ervaringen gaan uitwisselen, bijvoorbeeld in VNO-NCW verband. Dit zal ik onder de aandacht brengen.

Mede naar aanleiding van het advies van de Gezondheidsraad en de kabinetsreactie hierop[1], moet gezondheid een meer centrale rol in de vergunningverlening krijgen. Met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) wordt bekeken of de GGD'en een uitgebreide adviesrol kunnen krijgen bij de vergunningverlening. Momenteel kunnen gemeenten al een advies vragen bij de GGD voor de vergunningverlening. Verkend moet worden of provincies ook een beroep kunnen doen op de adviesrol. Ook zal worden bekeken hoe de rijksoverheid gemeenten en provincies nog meer in staat kan stellen aandacht te besteden aan het bereiken van gezondheidswinst, in zowel omgevingsplannen als vergunningen. Dat kan door duidelijke (tussen-) doelen te stellen in samenwerking met de gemeenten en provincies. De aanpak zoals gehanteerd in het Schone Lucht Akkoord (SLA) is hiervoor succesvol geweest. Er zal gekeken worden of een uitbreiding of vervolg een manier kan zijn om de aanbevelingen van zowel de Onderzoeksraad als de Gezondheidsraad op te volgen.

Het effectief kunnen en willen waarmaken van verantwoordelijkheden vergt ook een omslag in het denken van alle betrokken partijen, en vooral ook hoe het bedrijfsleven zich tot de omgeving verhoudt. Het vraagt samenwerking om te zorgen dat bevoegd gezag en omgevingsdiensten hun verantwoordelijkheid ten aanzien van vergunningverlening, toezicht en handhaving van industriële bedrijven volledig waarmaken.

Aanbeveling 2: "Stimuleer de ontwikkeling van kennis over de gezondheidseffecten en -risico's van door de industrie uitgestoten stoffen en draag zorg dat deze kennis door zowel overheden als bedrijven wordt benut, teneinde de gezondheid van omwonenden te beschermen."

Het rapport van de OvV laat zien dat kennis over de gezondheidseffecten en risico's van industriële emissies voortdurend groeit. Emissies die in het verleden onbekend waren zijn nu beter in beeld. Inzichten over de schadelijkheid van stoffen in de leefomgeving veranderen met de tijd. We weten nu van meer stoffen steeds gedetailleerder hoe schadelijk ze zijn voor de gezondheid en voor het milieu. Bij kennisinstellingen, overheden, maar ook de bedrijven is, ook internationaal, veel kennis, maar deze is verspreid aanwezig, en niet altijd makkelijk toegankelijk.

Bedrijven weten zelf al veel van hun grondstoffen, tussenproducten, productieprocessen, eindproducten, afvalstromen en emissies. Ook bij omgevingsdiensten, de ILT en bijvoorbeeld Rijkswaterstaat is kennis aanwezig over wet- en regelgeving, industriële processen en emissies. Onderzoeksinstituten en universiteiten hebben kennis over onder andere toxicologie, blootstelling en epidemiologie. Het is echter nog niet zo eenvoudig om dit alles bij elkaar te brengen om concrete vragen te kunnen beantwoorden over mogelijke aanpassingen aan industriële installaties, over de vraag hoever een bedrijf echt zou kunnen gaan om emissies te verminderen, over het effect op de blootstelling van omwonenden en daarmee de gezondheid, en de relatieve bijdrage die de industrie levert aan het totaal van de emissies/gezondheidseffecten. Dit zijn wel de vragen waar overheden, omgevingsdiensten, omwonenden en ook bedrijven mee worstelen.

In antwoord op het rapport doe ik allereerst een beroep op de industrie om vanuit haar verantwoordelijkheid voor de leefomgeving de toepassing van technologie en processen

[1] Kamerstuk 28664 nr. 80

transparanter te maken, en continu te blijven uitleggen wat zij doet om voor de gezondheid schadelijke emissies verder terug te dringen. Om dit kracht bij te zetten zal ik met de omgevingsdiensten bespreken om in vergunningen via onderzoeksverplichtingen (inclusief openbaarmaking) bedrijven te vragen om een stap verder te gaan. Ook zal ik de mogelijkheid onderzoeken om in vergunningen voorwaardelijke toestemming te geven voor activiteiten, of tijdelijke toestemming. Dit kan bijvoorbeeld gepaard gaan met een onderzoeksverplichting of de verplichting gezondheidseffecten in de omgeving te monitoren.

Ook doe ik een beroep op de bevoegde gezagen en omgevingsdiensten om – in navolging van de afspraken die zullen volgen uit de herziene Richtlijn Industriële Emissies (RIE) - nauwgezet te handhaven op aangescherpte rapportageverplichtingen en onder andere de achterstand in het actief openbaar maken van verstrekte vergunningen in te lopen. Ik vind dat voor burgers helder moet zijn wat er vergund is, op grond van welke regels, op welk moment, en in welk stadium van vergunningverlening een installatie zich bevindt.

Daarnaast wil ik initiatieven opzetten en ondersteunen om bestaande kennis over gezondheidseffecten van industriële activiteiten beter te kunnen delen tussen RIVM, GGD'en, bevoegde gezagen en omgevingsdiensten. Een veelbelovend model hiervoor is de try-out ZZS, waarin het RIVM bevoegde gezagen ondersteunt met informatie op verzoek over de effecten van bepaalde ZZS'en.

Ook is, aanvullend op wat er al bekend is, nieuw onderzoek nodig, bijvoorbeeld naar het effect van de tegelijkertijd verhoogde aanwezigheid van meerdere stoffen in de leefomgeving en meerdere vormen van overlast. Daarvoor is het RIVM gevraagd een verkenning uit te voeren naar de meerwaarde van een onderzoeksprogramma Industrie Gezondheid en Omwonenden. Ook heeft het RIVM recent een *Proof of concept* in de IJmond afgerond[2], naar de gezondheidsgevolgen van de emissies van Tata Steel. Het RIVM heeft gekeken naar de hele keten, dus van de uitstoot van chemische stoffen tot gezondheidsrisico's in de leefomgeving. Ook is naar hinder gekeken, zoals geluid, geur en stof. Dit type onderzoek kan ook in andere situaties van waarde zijn, bijvoorbeeld voor het aanscherpen van vergunningen. Daarbij is het altijd van belang om ook te kijken of er elders in Nederland situaties bestaan die vergelijkbaar zijn.

Ten behoeve van de casus Tata Steel heb ik kortgeleden besloten om een expertgroep in te stellen die de opdracht krijgt om een onafhankelijk advies over de gezondheidsvraagstukken in de IJmond te geven. De voorgestelde samenstelling van de expertgroep is tot stand gekomen in overleg met omwonenden, belanghebbenden, het RIVM, het bedrijf en andere overheden. Op basis van de ervaringen van deze expertgroep zal met alle betrokken partijen worden geëvalueerd of deze aanpak ook in andere situaties toepasbaar is. Het snel instellen van een expertgroep kan meerwaarde hebben in complexe situaties waarin de bevoegdheden over meerdere overheidsorganen zijn verdeeld, gezondheidseffecten niet helder in beeld zijn en waar het bestaande instrumentarium onvoldoende resultaat laat zien om een wenselijke situatie te creëren voor de leefomgeving.

Kennisontwikkeling moet blijvend zijn, en gevoed worden door alle betrokkenen. Een gezamenlijke kennisagenda rond de vraag hoe we in de context van de industrie en met behoud van economie en brede welvaart als maatschappij samen kunnen toewerken naar *zero pollution* in 2050 is daarom nodig. Hier zouden naast kennisinstellingen nadrukkelijk ook bedrijven en omwonenden aan moeten bijdragen. Een dergelijke kennisagenda begint met de vraag waar nu kennisleemtes zijn en kan een bijdrage leveren aan het opstellen van concrete einddoelen, tussendoelen en resultaatverplichtingen op weg naar zero pollution in 2050 die bedrijven beter in staat stellen maatregelen te nemen om emissies verder te verlagen en overheden beter in staat stellen hier ook op te sturen. Belangrijke Europese wet- en regelgeving, waaronder de Richtlijn Industriële Emissies, de Richtlijn Luchtkwaliteit, en de Richtlijn Stedelijk Afvalwater, wordt op dit moment herzien in het kader van die ambitie. Met het Nationaal Milieu Programma[3] (NMP), dat op dit moment ontwikkeld wordt, wordt de gezondheid van mensen, dieren, en planten centraal gesteld;

[2] https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2023-0171.pdf
[3] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 28 089, nr. 264

het NMP zal een fundament vormen waarop in de komende jaren een gezondere, schonere en veiligere leefomgeving gebouwd kan worden. Dit is ook in lijn met het recente pleidooi hiervoor in het eerdergenoemde advies van de Gezondheidsraad. De hier ontwikkelde kennis kan ook bijdragen aan de Nederlandse standpuntbepaling in Europese discussies over verdere aanscherping van normen en herziening van beleid. Zoveel mogelijk Europees optrekken op weg naar zero pollution in 2050 is belangrijk voor het behoud van een gelijk speelveld voor de industrie.

Tenslotte is het van belang om kennis over gezondheidseffecten standaard onderdeel te laten zijn van door de overheid geïnitieerd onderzoek ten behoeve van de grote maatschappelijke opgaven waarin de industrie een rol speelt. Dat kan door bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van technologie voor de energietransitie al op voorhand de vraag te stellen en te proberen te beantwoorden wat de effecten zijn op de gezondheid en de leefomgeving, en bijvoorbeeld al vroegtijdig te zoeken naar *safe by design* alternatieven, om problemen later te voorkomen. Dit aspect krijgt ook een plaats in het risicobeleid voor de energietransitie. Tegelijkertijd wordt de industrie geholpen bij de maatschappelijke opgave om uiteindelijk geen negatieve effecten meer te veroorzaken op gezondheid en leefomgeving en is zij beter in staat om schoon, groen en veilig de concurrentie met het buitenland aan te gaan.

Aanbeveling 3: "Borg dat het voorzorgsprincipe zwaarder gewogen wordt in het systeem van vergunnen van persistente stoffen"

Deze aanbeveling neem ik ter harte en er zal uitvoering aan worden geven in nauwe samenhang met de acties op de andere twee aanbevelingen. De bevoegde gezagen zullen uitgebreider worden ondersteund via een verduidelijking van het toepassen van het voorzorgsbeginsel, via ondersteuning met onderzoek en instrumenten, en via specifieke inzet op voorzorg in de omgang met persistente stoffen. Hierbij zullen ook de juridische mogelijkheden uit de Omgevingswet rond voorzorg (na inwerkingtreding) worden benut. We zorgen dat we samen met de bevoegde gezagen optreden, want ook zij zijn ambitieus waar het gaat om de aanpak van persistente stoffen en het zo tijdig mogelijk handelen vanuit voorzorg. Hieronder worden de concrete acties op deze lijn nader toegelicht.

Voorzorg is een begrip dat soms tot verwarring leidt. We gebruiken 'voorzorg' in ons dagelijks taalgebruik, en het is ook een begrip dat juridisch omschreven is waarbij het toepassen ervan is verbonden aan een mate van onzekerheid over risico's. Hierdoor kan bij bedrijven, vergunningverleners, toezichthouders en handhavers onduidelijkheid ontstaan over het wanneer en hoe toepassen van voorzorg.

Duidelijkheid over voorzorg is met name relevant - zoals ook de OvV aangeeft - bij het vergunnen van persistente stoffen. Deze stoffen blijven namelijk lang in het milieu, en we weten soms nog niet wat de risico's zijn op de lange termijn. In kleine hoeveelheden is er misschien nu nog geen zorg, maar op de lange termijn kan toch wel blijken dat we eerder hadden moeten optreden, vanuit voorzorg dus.

Voorzorg
Het project 'Omgaan met onzekerheden – Voorzorg' onder het Impulsprogramma Chemische Stoffen zet in op het verduidelijken en verbeteren van handelingsperspectief voor het toepassen van voorzorg. Zo is een doorlopende verbetering op dit onderwerp geborgd en kunnen nieuwe ontwikkelingen snel een plaats krijgen in beleidsprogrammering. Concrete acties daarbij zijn:

- We zorgen voor een informerende webpagina ter ondersteuning van bevoegde gezagen over wat voorzorg is en hoe het voorzorgsbeginsel in de praktijk toe te passen is (link: https://www.iplo.nl/voorzorg-omgevingsvergunning). Deze pagina wordt geactualiseerd op basis van praktijkervaringen, in overleg met bevoegde gezagen.
- Het RIVM onderzoekt wat betreft voorzorg de samenhang in het stoffeninstrumentarium voor water, bodem en lucht. Dit gaat meer duidelijkheid geven hoe om te gaan met

potentieel Zeer Zorgwekkende Stoffen (pZZS), waar in de praktijk van voorzorg altijd per stof zal moeten worden bezien wat nodig is en hoe dat onderbouwd kan worden.
- Binnen de Try-out ZZS - onderdeel van het Interbestuurlijk Programma VTH en het Impulsprogramma Chemische Stoffen - zal de kennispositie van bevoegde gezagen met betrekking tot voorzorg en persistente stoffen verder worden verbeterd.

Persistente stoffen

- Om vergunningverleners te ondersteunen heeft het RIVM in juni 2023 op verzoek van de Minister van IenW een screeningsmethode ontwikkeld om stoffen die mogelijk persistent, mobiel, toxisch (PMT) dan wel zeer persistent en zeer mobiel (vPvM) zijn zo vroeg mogelijk te identificeren. Deze screening kan aanleiding zijn voor de vergunningverlener om bij de aanvrager door te vragen naar de onderbouwing van de gevaarseigenschappen van de stof. Op basis daarvan kan de vergunningverlener vragen of vervanging mogelijk is. Als vervanging niet mogelijk is, dan kan de vergunningverlener gebruiksbeperkingen of reductiedoelstellingen opnemen in de vergunning.
- Met betrekking tot de aanpak van in het bijzonder persistente stoffen is het RIVM daarnaast gevraagd te verkennen wat de mogelijkheden zijn om bepaalde emissiegrenswaarden en/ of bestaande stofklassen specifiek voor deze groep scherper te maken.
- Verder zal naast deze nationale inzet ook internationaal worden gewerkt aan het beter omgaan met persistente stoffen, bijvoorbeeld met inzet op de PFAS-restrictie.
- Samen met VWS wordt gewerkt aan het beter classificeren van chemische stoffen op basis van persistentie en zijn er extra gevarenklassen op basis van persistentie per gedelegeerde handeling opgenomen in de CLP-Verordening. Deze is van kracht vanaf 20 april 2023.