provincie Zuid-Holland

Gedeputeerde Staten

Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl/contact

Datum
Zie verzenddatum linksonder

Onskenmerk
DOS-2020-0007548
PZH-2023-841047749

Uw kenmerk

Bijlagen

Minister van Infrastructuur en Waterstaat
De heer M.G.J. Harbers
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Onderwerp
GS-reactie op rapport 'Industrie en omwonenden' van de Onderzoeksraad voor Veiligheid

Geachte heer Harbers,

Op grond van de artikel 73 Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid ontvangt u hierbij onze reactie op het rapport 'Industrie en Omwonenden' van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (hierna de Raad).

Wij hebben het rapport van de Raad zorgvuldig bestudeerd en informeren u met deze brief hoe wij uitvoering geven aan de aan ons gerichte aanbevelingen.

Wij verwelkomen dit onderzoek en complimenteren de Raad met het gedegen rapport dat er nu ligt. De Raad heeft drie verschillende bedrijven met verschillende bevoegde gezagen onderzocht en komt aan de hand daarvan tot waardevolle observaties, inzichten en aanbevelingen. Wij onderschrijven de conclusies en zien het rapport als ondersteuning van ons Vergunningverlening, Toezicht en Handhavingsbeleid (VTH-beleid) en het door ons sinds 2016 ingezette traject om de emissies van Chemours steeds verder te reduceren. Daarbij blijven wij ons inzetten om de uitvoering van ons werk te verbeteren en de aanbevelingen helpen ons daarbij.

Het onderzoek
De hoofdvraag van het onderzoek is: Hoe worden omwonenden beschermd tegen nadelige gezondheidseffecten door langdurige en/of veelvuldige blootstelling aan industriële emissies, en zijn in de beschermingverbeteringen mogelijk? De Raad heeft zowel het stelsel voor vergunningen, toezicht en handhaving als de werking daarvan in de praktijk onderzocht. De Raad heeft drie casussen onderzocht waarover bij omwonenden onrust bestond. Het gaat om de situaties rondom Tata Steel (IJmuiden), Chemours (Dordrecht) en Asfalt Productie Nijmegen (Nijmegen).

In het rapport staat dat het Wabo bevoegd gezag een verantwoordelijkheid heeft om via zijn VTH-beleid en de uitvoering daarvan bij te dragen aan een gezonde leefomgeving. Verder wijst het rapport op de mogelijkheden die het VTH-stelsel biedt om de gezondheid van omwonenden van industrie beter te beschermen tegen de blootstelling aan industriële emissies.

De Raad benoemt ook dat wettelijke normen niet altijd gericht zijn op het volledig voorkomen van gezondheidseffecten. De hoogte van landelijk of Europees vastgestelde normen is veelal een

afweging van wetenschappelijke gegevens, technische/economische haalbaarheid en politieke keuzes. Bovendien neemt de wetenschappelijke kennis over de effecten van stoffen toe en kunnen eerst veilig geachte normen later aangescherpt worden. Wij begrijpen dan ook het pleidooi van omwonenden en de betrokken gemeenten om te streven naar een nul-emissie van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS). Om dezelfde reden hebben wij op basis van het voorzorgsbeginsel[1], beleid vastgesteld om stoffen waar al wel zorgen over bestaan, maar die nogniet zijn aangewezen als ZZS, de potentiële zeer zorgwekkende stoffen (pZZS), bij vergunningverlening al wel te behandelen als ware het ZZS.

Ondersteuning Zuid-Hollands beleid
Wij zijn verheugd dat de Raad onze inspanningen in het dossier Chemours herkent zoals blijkt uit de Analyses en Conclusies op bladzijde 145.
'De casus Chemours laat zien wat er kan, als het bevoegd gezag (provincie Zuid-Holland) en de omgevingsdienst (DCMR) meer aandacht hebben voor de mate waarin de gezondheid van omwonenden beschermd wordt door het uitvoeren van de VTH-taken. Die partijen laten zien dat als de bestuurlijke bereidheid om mogelijkheden te zoeken om de vergunning aan te passen aanwezig is, en dit budgettair ondersteund wordt, dit tot de gewenste resultaten kan leiden.'

Het belangvan het stellen van en reflecteren op maatschappelijke doelen als gezondheid onderschrijven wij. De aan ons gerichte aanbevelingen nemen wij dan ook ter harte en zien het mede als ondersteuningvan het door ons al ingezette restrictieve VTH-beleid. Bij de uitvoeringdaarvan ervaren wij echter geregeld juridische beperkingen, onder andere om eisen te stellen die verder gaan dan 'Beste Bestaande Technieken (BBT) of om zelf BBT vast te stellen. In onze reactie op uw aanbevelingen lichten wij dit nader toe.

Aanbevelingen
De Raad concludeert dat het niet vanzelfsprekend is dat de gezondheid van omwonenden voldoende wordt beschermd gezien de wijze waarop het stelsel in de praktijk functioneert. De Raad doet acht aanbevelingen gericht aan de bedrijven, de bevoegde gezagen, de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, de omgevingsdiensten, VNO-NCW en het RIVM. Aanbeveling 3 en 4, zijn gericht aan de bevoegde gezagen, waaronder de provincie Zuid-Holland als Wabo bevoegd gezag voor Chemours:

<u>Aanbeveling3</u>
Vergewis u ervan of u gebruik maakt van alle mogelijkheden binnen het huidige instrumentarium om de gezondheid van omwonenden te beschermen tegen schadelijke industriële emissie. Pas uw werkwijze aan waar dat niet het geval is. Zorgten minste voor:
a) Zicht op de emissies van bedrijven. Toets het emissie-overzicht regelmatig op compleetheid en correctheid.
b) Een inschattingvan het gezondheidsrisico per stof waaraan omwonenden worden blootgesteld. Doe dit met enige regelmaat en weegonzekerheid daarin mee. Zorgvoor de benodigde informatie over blootstellingen gezondheidseffecten van stoffen.

[1] Het voorzorgsbeginsel is een benaderingvan risicomanagement waarbij, als een bepaald beleid of handelingmogelijk schade kan veroorzaken aan de bevolkingof het milieu en indien er nog geen wetenschappelijke overeenkomst over de kwestie bestaat, het beleid of de actie in kwestie niet magworden uitgevoerd.

c) Aanscherping van de vergunning zodra de gezondheidsrisico's voor omwonenden daarom vragen.
d) Tijdige implementatie van BBT (beste beschikbare technieken) door de bedrijven.
e) Uitwisselingvan kennis en ervaringmet andere bevoegde bestuursorganen en omgevingsdiensten.

Aanbeveling4
Benut het systeem volledigom de gezondheid van omwonenden te beschermen tegen schadelijke industriële emissies. Communiceer proactief en wees transparant over incidenten, zorgen en klachten teneinde het vertrouwen van omwonenden terugte winnen.

Opvolging vande aanbevelingen
Wij zien de aan ons gerichte aanbevelingen als ondersteuningvan ons Zuid-Hollandse beleid om emissies zo scherp als mogelijk te vergunnen. Zeker als het gaat om ZZS of pZZS. Niet alleen bij Chemours, maar bij alle bedrijven waar Gedeputeerde Staten bevoegd gezag voor zijn.

Hierna gaan wij in op de aanbevelingen, beschrijven wij hoe wij hier invullingaan geven en benoemen wij dilemma's waar wij in de uitvoering soms tegenaan lopen.

Aanbeveling3a, 3b en 3c: Zicht op emissies, gezondheidsrisico's blootstellingen aanscherping vergunningen
De Provincie Zuid-Holland heeft de laatste 10 jaar veel geïnvesteerd in de uitvoeringvan de VTH-taken en in het bijzonder aan het in kaart brengen van emissies. In opdracht van de provincie zijn de Zuid-Hollandse omgevingsdiensten in 2017 gestart met een vierjarigprogramma om de emissies van ZZS en pZZS bij 120 relevante bedrijven zorgvuldig en per bedrijf in kaart te brengen. Deze emissies zijn vervolgens getoetst op hun effecten voor de omgeving door het uitvoeren van een immissietoets. Daarbij zijn bij geen van de onderzochte bedrijven overschrijdingen geconstateerd van de immissiegrenswaarden voor lucht of de milieukwaliteitsnorm voor oppervlaktewater. Wel bleek er voldoende reden tot blijvende aandacht en passende vervolgstappen waaronder de actualisatie van een aantal vergunningen om de emissies van (p)ZZS verder te doen minimaliseren.

De Raad benoemt dat in het Wabo stelsel bij vergunningverlening het voldoen aan BBT veelal leidend is. Bij het vergunnen van emissies van ZZS kunnen op basis van de minimalisatieverplichting echter eisen gesteld worden die verder gaan dan BBT. Verder geldt bij ZZS aanvullend de verplichtingom ook de effecten van een emissie op de leefomgevingte toetsen aan een beschikbare (of bij het RIVM op te vragen) gezondheidskundige grens- of richtwaarde (immissietoets). Voor stoffen die geen ZZS zijn, geldt dat voldaan dient te worden aan BBT en de van toepassingzijnde emissie-eisen.

Er zijn echter stoffen die (nog) geen ZZS zijn, maar waar wel zorgen over bestaan en die daarom door het RIVM op een landelijke pZZS-lijst zijn geplaatst. De pZZS-lijst heeft echter geen juridische status in de landelijke wet- en regelgeving. Om toch extra eisen te kunnen stellen aan de emissies van pZZS hebben wij provinciaal beleid vastgesteld om op basis van het voorzorgbeginsel pZZS in principe te behandelen als een ZZS. In de praktijk blijkt uit de uitspraak van de rechtbank echter dat het stellen van strikte en juridisch houdbare emissie-eisen voor pZZS moeilijk is. In onze reactie op aanbeveling 4 gaan wij hier nader op in.

Aanbeveling3d: Tijdige implementatie BBT
De provincie is medeondertekenaar van het 'Schone Lucht Akkoord' (SLA). In de ontwerp Nota Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2024-2027 (Nota VTH) hebben wij ons beleid voor het

actualiseren en aanscherpen van vergunningen verder uitgewerkt. Zo is daarin onze ambitie opgenomen om emissies zo dicht mogelijk aan de onderkant van de BBT-range te vergunnen met als doel de luchtkwaliteit te verbeteren en daarmee uitvoeringte geven aan de industriemaatregelen uit het SLA.

De Nota VTH is het kader voor onze opdrachtverleningaan de omgevingsdiensten. In de Nota VTH is actualisatiebeleid opgenomen voor onze vergunningen. Op basis daarvan moeten de diensten alle omgevingsvergunningen milieu met regelmaat beoordelen op actualiteit waaronder het voldoen aan nieuwe of gewijzigde wetgeving, BBT-conclusies en andere normen. Op basis van dit beleid worden ook de vergunningen van bedrijven die niet in de aandacht staan van media en omwonenden actueel gehouden en waar nodigaangescherpt.

Binnen het Zuid-Hollandse programma Altijd Actuele Digitale Vergunning(AADV) wordt een applicatie (Digi-V®) ontwikkeld die het actualiseren van vergunningen eenvoudiger en sneller maakt door de geldende vergunningvoorschriften geconsolideerd en digitaal beschikbaar te stellen.

Aanbeveling 3e: Uitwisselingvan kennis en ervaring

We stimuleren het delen van kennis en bevorderen de samenwerkingtussen de vijf Zuid-Hollandse omgevingsdiensten en de zes Brzo omgevingsdiensten in Nederland. Een in 2021 gestart ontwikkelingstraject heeft geresulteerd in een opdracht van de besturen van gemeenschappelijke regelingen aan de directeuren van de diensten, die in 2022 verder zijn uitgewerkt in concrete samenwerkingsprojecten[2]. Zo leidt de kennis en ervaringdie de omgevingsdiensten DCMR en OZHZ hebben opgedaan bij het ZZS-project en de casus Chemours tot verdere ontwikkelingen professionaliseringvan al onze omgevingsdiensten. Verder wordt actief kennis en ervaringgedeeld met andere provincies met enigszins vergelijkbare situaties zoals Zeeland en Noord-Holland.

Aanbeveling 4: Benut het systeem volledigom de gezondheid van omwonenden te beschermen en communiceer proactief

Naar onze indruk hebben wij bij de recente vergunningverlening aan Chemours het VTH-systeem volledigbenut. De Raad bevestigt ook dat er geen recente rapportages bekend zijn waaruit blijkt dat de huidige emissies zouden leiden tot overschrijdingvan de normen in lucht, water of bodem voor de langetermijn beschermingvan omwonenden. Bij Chemours zijn het voornamelijk de emissies uit het verleden van persistente stoffen, met name PFOA, die nog steeds voor risico's in de omgeving kunnen zorgen.

Wij streven ernaar de huidige emissies nogverder terugte dringen. Daarbij staat vooralsnogde huidige wet- en regelgeving in de wegaan een nogstrenger vergunningenbeleid, bijvoorbeeld waar het emissies van pZZS betreft. Dit blijkt onder andere uit de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 16 maart 2023 in het door Chemours ingestelde beroep[3]. Als de lijn van de rechtbank zou moeten worden gevolgd, dan zou er immers slechts beperkte ruimte voor het bevoegd gezag zijn om uit voorzorgin te grijpen in vergunde situaties. Wij denken echter dat er voldoende aanknopingspunten bestaan voor een hoger beroep tegen deze uitspraak. Niet alleen op grond van

[2] Lid GS brief d.d. 10 december 2021 (PZH-2021-793356172).

[3] http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBDHA:2023:3302

inhoudelijke overwegingen, maar ook vanwege het principiële karakter van het debat dat partijen verdeeld houdt. Bovendien zien wij vanuit onze zorgvoor onze inwoners en het milieu voldoende argumenten om hoger beroep in te stellen en de zaak voor te leggen aan de hoogste bestuursrechter.

Communicatie naar buiten met inwoners en andere betrokkenen vinden wij belangrijk. Over de uitvoeringvan de provinciale VTH-taken door de omgevingsdiensten wordt gecommuniceerd via de provinciale website en meer specifiek via de websites van de omgevingsdiensten. Individuele burgervragen worden vanuit ons Contactcentrum beantwoord. Voor beantwoordingvan vragen over gezondheid wordt samengewerkt met de gemeenten en de GGD. Bij de publicatie van onderzoeksrapporten in relatie tot Chemours zijn gezamenlijk met de gemeenten, het RIVM en de GGD publieksbijeenkomsten georganiseerd.

Verder worden vergunningbesluiten gepubliceerd, zijn publieksvriendelijke samenvattingen van Brzo-inspectierapporten openbaar (https://brzoviewer.pzh.nl/ en worden risico's van inrichtingen inzichtelijk gemaakt op een landelijke risicokaart (https://www.atlasleefomgeving.nl/). Ook publiceren de omgevingsdiensten samenvattingen van handhavingsbesluiten.

Uiteraard kan communicatie altijd beter. Wij streven naar een betrouwbare, begrijpelijke en toegankelijke informatievoorziening. Ons college heeft aan Provinciale Staten toegezegd zich te zullen inzetten om de communicatie over Chemours samen met andere overheden te stroomlijnen en te verbeteren. Hierbij speelt vooral de vraaghoe de informatie van alle betrokken overheden en inspectiediensten toegankelijk en zo dicht mogelijk bij de burger ontsloten en actueel gehouden kan worden.

Aanbevelingaan de rijksoverheid

Wij zien aanbeveling 7 van de Raad aan de staatssecretaris ("borgdat het voorzorgsprincipe zwaarder gewogen wordt in het systeem van vergunnen van persistente stoffen") als een welkome ondersteuningvan onze eerdere oproepen aan het Rijk om de status van pZZS stoffen te verankeren in rijksregelgevingen ons meer instrumenten te geven om deze stoffen aan te pakken. Zeker waar het gaat om persistente stoffen achten wij het van groot belang om emissies vroegtijdigen maximaal in te perken voor het behoud van een gezonde en veilige leefomgeving.

Wij denken dat aanpassingen aan wet- en regelgevingen aanvullend instrumentarium noodzakelijk zijn om binnen Nederland op een gelijke wijze tot een maximale reductie van ongewenste emissies te komen. Het verheugt ons daarom dat de Tweede Kamer op 21 september 2023 een motie heeft aangenomen die de regeringverzoekt om potentieel zeer zorgwekkende stoffen wettelijk gelijk te stellen aan zeer zorgwekkende stoffen om mens en omgevingte beschermen. Wij vertrouwen erop dat het Rijk samen met ons en andere overheden op een passende wijze uitvoeringzal geven aan deze motie.

Opbrengst bespreking OVV-rapport in Statencommissie en Provinciale Staten

In de Statencommissie Klimaat, Natuur en Milieu van 6 september jl. en plenair in Provinciale Staten van 20 september jl. zijn het rapport en de casus Chemours uitgebreid besproken. Er is waardering voor het onderzoek en rapport en vertrouwen in de strikte aanpak van Gedeputeerde Staten waarmee de vergunde emissies van de GenX stoffen naar water en lucht sinds 2016 met 99% zijn gereduceerd.

Tegelijkertijd bestaan er bij Provinciale Staten zorgen over de gevolgen van de historische PFAS-emissies (per- en polyfluoralkylstoffen). In de vergadering van 20 september jl. hebben Provinciale Staten over de aanpak van de casus Chemours een viertal moties aangenomen en zijn aan Provinciale Staten een aantal toezeggingen gedaan. Veel van deze toezeggingen en moties sluiten aan bij de door de Raad gedane aanbevelingen zoals het verbeteren van de communicatie, het in kaart brengen van de mogelijkheden voor het intrekken van een vergunning of het (tijdelijk) sluiten van een bedrijf tot het beter in kaart brengen van de PFAS-verontreiniging in water en bodem. Met de dit najaar verwachte reacties op de moties en behandelvoorstellen geven wij tevens verdere invulling aan de aanbevelingen die de Raad aan ons heeft gedaan.

Tot slot

Wij realiseren ons terdege dat onze inzet op het dossier Chemours veel heeft gebracht, maar niet alle zorgen van omwonenden wegheeft kunnen nemen. Zoals de Raad ook benoemt, zijn de emissies van PFOA naar de lucht in 2012 gestopt en die van GenX-stoffen sindsdien met 99% verminderd. De emissies van de overige organische fluorhoudende stoffen naar de lucht worden op aanvraag van Chemours per 2024 met 80% verminderd. Dit is minder dan de door ons voorgeschreven vermindering met 99% per 2025 die door de Rechtbank is vernietigd.

Omwonenden ervaren echter nogsteeds de gevolgen van de historische PFAS-emissies die vanaf de jaren ’60 op de bodem en in het water terecht zijn gekomen. Die hebben onder andere tot gevolg gehad dat nogsteeds het advies geldt om niet of slechts met mate te eten uit moestuinen in de directe omgeving van Chemours. Recent is ook gebleken dat de concentratie PFAS in zwemplas Merwelanden nabij Chemours bij frequent zwemmende kinderen kan leiden tot een PFAS inname die in combinatie met de onvermijdbare overige PFAS inname uit voeding door het RIVM te hoog wordt geacht. Wij nemen het initiatief om samen met andere overheden in gesprek te gaan over deze erfenis uit het verleden en te bezien wat er per locatie en situatie mogelijk is om de gevolgen te beperken.

Hoewel wij blijven streven naar verdere vermindering van vergunde emissies, willen wij geen verwachtingen wekken die niet waargemaakt kunnen worden. Als Wabo bevoegd gezag zijn we gebonden aan EU en nationale wet- en regelgeving en jurisprudentie en kunnen aangevraagde emissies die aan alle eisen voldoen niet eenvoudig geweigerd worden. Waarbij op onderdelen discussie mogelijk blijft over de juridische mogelijkheden voor het bevoegd gezag om vergunningen aan te scherpen. Tegen die achtergrond hebben wij ook besloten om hoger beroep in te stellen tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag. Daarnaast heeft Provinciale Staten ons per motie verzocht om een extern onderzoek te laten uitvoeren naar de juridische mogelijkheden tot het intrekken van een vergunning en het stilleggen van een bedrijf.

Wij hebben als provincie Zuid-Holland gebruik gemaakt van de consultatieronde en een reactie ingediend op het PFAS restrictievoorstel bij het ECHA (European Chemicals Agency)[4]. Het doel van het restrictievoorstel is om te zorgen dat het PFAS probleem bij de bron wordt aangepakt, zodat er niet nogmeer PFAS in het milieu komen. Het voorstel richt zich op een verbod op de productie en het gebruik van de hele groep van PFAS om vervanging van de ene PFAS door een andere te voorkomen.

[4] https://echa.europa.eu/-/echa-receives-5-600-comments-on-pfas-restriction-proposal

Wij ondersteunen het restrictievoorstel omdat GS als bevoegd gezag worden geconfronteerd met de schadelijke gevolgen van PFAS als die vrijkomen in het milieu en daarmee schade veroorzaken aan een schone en gezonde leefomgeving voor onze inwoners.

In het dossier Chemours blijven wij gezamenlijk optrekken met het Rijk, de betrokken gemeenten, andere betrokken overheden en het RIVM om vanuit onze rol als bevoegd gezag en verantwoordelijkheid voor de inwoners van Zuid-Holland bij te dragen aan een gezonde en veilige leefomgeving.

Onze inzet in het vervolgtraject is om samen met het Rijk en andere betrokken overheden tot verdere uitwerking van de aanbevelingen te komen en concrete stappen te zetten om het systeem blijvend te verbeteren en daarmee de blootstelling van onze inwoners aan industriële emissies verder te beperken.

Wij vertrouwen erop u hiermee voor dit moment voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris,

drs. M.J.A. van Bijnen MBA

plv. voorzitter,

drs. J.N. Baljeu

Afschrift aan:

- Onderzoeksraad voor Veiligheid, t.a.v. mr. C. van Dam, Postbus 95404, 2509 CK Den Haag
- Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, mw. drs. V.L.W.A. Heijnen, Postbus 20901 2500 EX Den Haag
- Provinciale Staten van Zuid-Holland