Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

BIJLAGE
Reactie aanbevelingen verbeteren gezondheid omwonenden

In het Commissiedebat van 21 maart 2024 is toegezegd een reactie te geven op de adviezen van een aantal experts tijdens een technische briefing van 14 maart 2024 over de juridische mogelijkheden om de gezondheid van omwonenden van Tata Steel beter te beschermen. Het betreft een toezegging aan het kamerlid Kostić (Partij voor de Dieren).

De aanbevelingen van mevrouw Nijboer (advocaat bij SIX en docent UvA) zijn:

1. *Bij vergunningverlening: een nieuwe stof moet na registratie worden toegelaten (REACH) maar bij onduidelijkheid over schadelijkheid van die stof zou preventief een minimalisatieverplichting moeten gelden*

   Het Impulsprogramma Chemische Stoffen werkt onder meer in het project Voorzorg en Zorgplicht aan verduidelijking en versterking van beleid voor (mogelijk) gevaarlijke chemische stoffen en daarbij samen met mede-overheden aan ondersteunende handreikingen. De Kamer is op 18 juni jl. over de voortgang van dit programma geïnformeerd (Kamerstukken II 2023/24, 22 343, nr. 396).

2. *Richtlijn industriële emissies (Rie) versneld implementeren*

   De herziening van de Rie is 15 juli van dit jaar gepubliceerd. Deze herziening verplicht het bevoegd gezag om te vergunnen aan de onderkant van de bandbreedte van de best beschikbare technieken (BBT). Uitzonderingen zijn mogelijk, maar de bewijslast ligt bij het bedrijf om aan te tonen dat er gegronde redenen zijn dat zij niet kunnen voldoen aan onderkant van de BBT. Dit is positief voor omwonenden omdat bevoegde gezagen hiermee een instrument hebben om scherper te vergunnen. Nederland moet deze herziening binnen 22 maanden geïmplementeerd hebben. Hiervoor moeten wijzigingen in het stelsel Omgevingswet worden aangebracht. Het is niet mogelijk om de herziening van de Rie sneller te implementeren vanwege de tijd die het wijzigen van regelgeving kost. Dat houdt in dat het streven gericht is op inwerkingtreding van implementatieregelgeving in juni 2026.

3. *Revisievergunning terug: bewijslast BBT bij aanvrager en/of bewijslast BBT ook bij verplichte wijziging vergunning*

DG Milieu en Internationaal
Dir Omgevingsveiligheid & Milieurisico's
Programma Industrie en Gezondheid

Datum
16 augustus 2024

Het kabinet vindt het belangrijk dat het VTH-stelsel adequate handvatten biedt aan het bevoegd gezag om de gezondheid van omwonenden voldoende te beschermen. Hiervoor zijn op het gebied van vergunningverlening verschillende instrumenten opgenomen in de Omgevingswet. Deze instrumenten komen grotendeels overeen met het oude instrumentarium uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Er is echter ook een aantal wijzigingen aangebracht, bijvoorbeeld t.a.v. de regeling voor de revisievergunning.

De Omgevingswet regelt dat het bevoegd gezag een ambtshalve bevoegdheid heeft om te voorzien in een administratieve samenvoeging van gerelateerde vergunningen tot één vergunning – revisievergunning - met het oog op een doelmatige uitvoering en handhaving. Hierdoor kan het bevoegd gezag effectiever toezicht houden en handhaven. Het voordeel van een ambtshalve bevoegdheid is dat het bevoegd gezag de revisievergunning zelf kan initiëren in plaats van te moeten wachten op een aanvraag van de vergunninghouder. Als de vergunninghouder wel een aanvraag heeft ingediend (aanvraag nieuwe vergunning of wijziging voorschriften bestaande vergunning) kan de bevoegdheid tot verlening van een revisievergunning ook tegelijk daarmee worden ingezet, zodat het bevoegd gezag er desgewenst voor kan kiezen om te werken met één, steeds actuele vergunning. Door de wijziging van de regeling voor de revisievergunning is de afzonderlijke werking van dat instrument ten opzichte van de overige instrumenten tot aanpassing van een vergunning onderling beter afgebakend. De rechtszekerheid van de initiatiefnemer is hierdoor vergroot.

De revisievergunning onder de Omgevingswet wijkt af van de eerder onder de Wet milieubeheer en de Wabo bestaande vorm, waar een revisievergunning alleen bij een aanvraag mogelijk was. Hierbij was een vergunningplichtige verandering van de inrichting als aangrijppunt nodig, waarbij de drijver van de inrichting bewogen moest worden tot de aanvraag van een revisievergunning voor de gehele inrichting. Voor de vergunninghouder bracht dit veel administratieve lasten met zich mee, omdat deze een aanvraag moest indienen die zag op alle activiteiten waarvoor reeds een vergunning was verleend. Ook was voor de vergunninghouder nauwelijks voorspelbaar bij welke verandering het bevoegd gezag tot het verplichten van het indienen van een allesomvattende aanvraag zou overgaan.

De verwachting is dat in de praktijk de nieuwe revisievergunning in de meeste gevallen zal worden gecombineerd met een ambtshalve wijziging van de vergunningvoorschriften, al dan niet op basis van een voorgeschreven actualisering. Hiermee kan het bevoegd gezag zowel een overzichtelijk vergunningenbestand creëren, alsook overgaan tot aanscherping van de vergunning. Artikel 16.56 van de Omgevingswet biedt het bevoegd gezag de mogelijkheid als het gaat om actualisering alle informatie op te vragen die nodig is ter beoordeling daarvan en van een daaropvolgende wijziging van de vergunningvoorschriften. Actualisering ziet op de vraag of de voorschriften van de vergunning nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen van de technische mogelijkheden tot het beschermen van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. Het gaat hier dus om informatie over de alternatieven voor de processen die als onderdeel van de vergunningplichtige activiteit plaatsvinden. Bijvoorbeeld of de voorschriften

DG Milieu en Internationaal
Dir Omgevingsveiligheid & Milieurisico's
Programma Industrie en Gezondheid

Datum
16 augustus 2024

nog voldoen aan BBT. De bewijslast dat een techniek wel/niet kan worden toegepast ligt bij de toepassing van dat artikel primair bij de houder van de vergunning.

Bij een revisievergunning gaat het om het "in elkaar schuiven" van verleende vergunningen, al dan niet in combinatie met een lopende aanvraag. De aard van de informatie die het bevoegd gezag nodig heeft is in dat geval anders. Het gaat niet om alternatieven voor de processen die plaatsvinden, maar om informatie over de actuele activiteiten. Die informatie volgt normaliter uit de verleende vergunningen. De wet bevat daarom geen mogelijkheid om extra informatie te vragen. Het is echter denkbaar dat het in sommige gevallen lastiger voor het bevoegd gezag kan zijn om de benodigde informatie over actuele activiteiten te verkrijgen om tot een adequate revisievergunning te kunnen komen, bijvoorbeeld in situaties waarin de eerdere vergunningen meer op hoofdlijnen zijn verleend en veel handelingsperspectief voor bedrijven openhielden, zonder dat het bevoegd gezag daarover steeds geïnformeerd hoefde te worden. De actuele situatie van een bedrijf kan dan sterk verschillen van de situatie ten tijde van de oorspronkelijke vergunningverlening.

4. *Bij wijzigingsplicht ook toevoegen: indien noodzakelijk in verband met het treffen van passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid, en eventueel de mogelijkheid bij preventieve maatregelen om een tijdelijke voorziening te treffen (hangende onderzoek)*

   Dit onderwerp zal verder worden onderzocht.

5. *Omgevingswaarden voor lucht en water aanscherpen, daardoor ontstaat plicht om vergunning aan te passen.*

   Zie voor reactie aanscherpen omgevingswaarden voor lucht (onderdeel 7).

De aanbevelingen van de heer Borgers (advocaat bij Kokx De Voogd) zijn:

6. *Scherper vergunnen als standaard vanwege schone lucht*

   Zie ook het antwoord op vraag 2 van de heer Nijboer. Na de inwerkingtreding van de implementatieregelgeving van de herziene Rie zal aan de onderkant van BBT (strengste kant) vergund moeten worden door het bevoegd gezag bij industriële installaties. Indien bedrijven een soepelere vergunning willen verkrijgen, dienen zij aan te tonen waarom zij redelijkerwijze niet aan de onderkant van BBT kunnen voldoen. Er gelden overgangsregels.

7. *Verankeren WHO-advieswaarden 2021 als omgevingswaarden (kan verplicht of streefwaarde)*

   Provincies en gemeenten kunnen onder de Omgevingswet omgevingswaarden vaststellen, onder andere voor luchtverontreinigende stoffen. Hiermee kunnen zij voor de lokale situatie een integrale belangenafweging maken tussen een gezonde leefomgeving en andere belangen. Deze omgevingswaardenwaarden mogen scherper zijn dan de rijksomgevingswaarden.

   Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) bevat rijksomgevingswaarden voor onder meer luchtkwaliteit. Deze waarden zijn gebaseerd op de huidige Europese richtlijn luchtkwaliteit. Met de implementatie van de herziene

DG Milieu en Internationaal
Dir Omgevingsveiligheid & Milieurisico's
Programma Industrie en Gezondheid

Datum
16 augustus 2024

luchtkwaliteitsrichtlijn zullen de luchtkwaliteitsnormen en de rijksomgevingswaarden voor lucht worden aangescherpt.

In de herziene richtlijn luchtkwaliteit is ook afgesproken dat er tussen 2030 en 2050 stapsgewijs wordt toegewerkt naar de WHO-advieswaarden. Deze afspraak gaat ook helpen om de WHO-advieswaarden te halen, omdat de luchtkwaliteit in Nederland voor een groot deel afhangt van de uitstoot in de buurlanden (en andersom). Hoe dit in de Nederlandse wet- en regelgeving gaat landen wordt nog bezien bij de implementatieperiode. Er bestaan namelijk meerdere opties om dit als omgevingswaarden op te nemen, zoals met een inspanningsverplichting of een resultaatsverplichting.

8. *Milieugebruiksruimte: die verdelingsvraag zou onderdeel moeten zijn van de vergunningverlening, in combinatie met het omgevingsplan van gemeenten.*

Een doelstelling van de Omgevingswet is het bewerkstelligen van een veilige en gezonde leefomgeving. De verdeling van milieugebruiksruimte is een belangrijk element voor de verwezenlijking van deze doelstelling.

De verdeling van de milieugebruiksruimte kan binnen het stelsel van de Omgevingswet plaatsvinden via verschillende instrumenten. Het verlenen van een omgevingsvergunning is daar één van. Daarbij is het verdelingsvraagstuk gerelateerd aan de aangevraagde activiteit, en wordt dat beoordeeld in het licht van het beslag op de gebruiksruimte dat andere activiteiten al leggen. Daarmee kan worden voorkomen dat gebruiksruimte wordt overschreden, of - waar overschrijding al aan de orde is - deze wordt vergroot.

Deze werkwijze kan bij vergunningplichtige milieubelastende activiteiten het milieu wel adequaat beschermen, maar biedt beperkte mogelijkheden vanuit het oogpunt van een evenwichtige verdeling van gebruiksruimte, en in het verlengde daarvan een evenwichtige ontwikkeling van locaties. Het verdelen van gebruiksruimte via het koppelen van regels aan locaties in het omgevingsplan biedt daartoe betere mogelijkheden. De gemeente kan via het omgevingsplan, bijvoorbeeld in gebieden met een hoge milieudruk, een meer planmatige verdeling van de gebruiksruimte maken.

In het Bkl is bij beoordelingsregels voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit bepaald dat bij de beoordeling of de activiteit voldoet aan het criterium dat geen significante verontreiniging mag worden veroorzaakt in ieder geval rekening moet worden gehouden met het omgevingsplan, omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening.

Daarmee is een verbinding gelegd tussen de verschillende instrumenten.
Op het vraagstuk van verdeling van gebruiksruimte is uitbereid ingegaan in de nota's van toelichting bij het Bal[1] respectievelijk het Omgevingsbesluit[2].

[1] Stb. 2018, 293, p. 562-564.
[2] Stb. 2018, 290, p. 116-117.

DG Milieu en Internationaal
Dir Omgevingsveiligheid & Milieurisico's
Programma Industrie en Gezondheid

Datum
16 augustus 2024

9. *Prioriteit in het takenpakket van de uitvoeringsorganisatie. Nu is H18 Ow zo ingericht dat strategie afhankelijk is van lokale financiering en keuze. Beter: verplichten tot doelgerichte uitvoeringsstrategie.*

   Omgevingsdiensten worden wisselend gefinancierd en aangestuurd. Hierbij spelen decentrale overheden een belangrijke rol. Voor de invulling van deze rol is een duidelijk kader van belang. Het IBP VTH heeft gewerkt aan een eenduidige financieringssystematiek voor omgevingsdiensten, de regionale beleidscyclus en het opstellen van robuustheidscriteria. Over de robuustheidscriteria is de Tweede Kamer geïnformeerd bij brief van 4 juli 2023.[3]

   Het gaat dan om een minimaal budget van 16,5 miljoen, het hebben van minimaal 80% medewerkers in eigen dienst, voldoen aan de kwaliteitscriteria, een deel van begroting besteden aan innovatie, opleidingsbudget, voldoende weerstandsvermogen om financiële risico's op te vangen en er moet congruentie zijn met het werkgebied.

   Momenteel zetten omgevingsdiensten zich in om hieraan te voldoen, uiteindelijk zullen per 1 april 2026 alle omgevingsdiensten hieraan moeten voldoen. Daarnaast is een handreiking regionale beleidscyclus opgesteld om één uniforme uitvoerings- en handhavingsstrategie en één uitvoeringsprogramma per regio te hebben.

   Binnen het IBP VTH is ook gewerkt aan een financieringssystematiek. In de brief van juni 2024[4] is uw Kamer hierover geïnformeerd. Met het IBP VTH zijn stappen gezet. Tegelijkertijd zijn veel stappen op vrijwillige basis en hierdoor niet wettelijk afdwingbaar. Het blijft hierom belangrijk om hier met elkaar aan te blijven werken.

[3] Kamerstukken II 2022/23. 22343, nr. 360.
[4] Kamerstukken II 2023/24. 28663, nr. 397.