

Position Paper Omgevingsdiensten OvV-rapport Industrie en Omwonenden

Dit is een gezamenlijke inleiding van de Omgevingsdiensten DCMR, ODRN en OD NZKG op het position paper naar aanleiding van het OvV-rapport Industrie en Omwonenden. In de bijlagen zijn afzonderlijke bijdragen opgenomen per casus van de OD NZKG en DCMR. De gemeente Nijmegen heeft als bevoegd gezag samen met ODRN separaat de position paper ingediend. Voor de OD NZKG en DCMR betreft dit een eigen bijdrage.

Inleiding

De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) heeft onderzocht hoe omwonenden worden beschermd tegen de nadelige gezondheidseffecten door blootstelling aan industriële emissies. Als casuïstiek daarvoor is gebruikt: Chemours (Dordrecht)¹, Tata Steel (IJmuiden)² en APN (Nijmegen)³.

Op 14 september 2023 vindt hierover een rondetafelgesprek plaats met de Tweede Kamercommissie Infrastructuur en Waterstaat.

De omgevingsdiensten stellen de uitnodiging van de Tweede Kamercommissie op prijs om hier een bijdrage aan te leveren, met de specifieke vraag te benoemen welke knelpunten worden ervaren bij de uitvoering van VTH-taken.

Conclusies en aanbevelingen OvV

De OvV concludeert dat het niet vanzelfsprekend is dat de gezondheid van omwonenden voldoende wordt beschermd en dat die bescherming verbeterd moet worden door bedrijven, lokale overheden en omgevingsdiensten.

De onderzoeksraad stelt dat bedrijven meer verantwoordelijkheid moeten nemen en een actievere rol moeten nemen in het verlagen van schadelijke uitstoot (in de ruimste zin van mogelijk negatieve gevolgen van bedrijfsactiviteiten op de leefomgeving). Lokale overheden en omgevingsdiensten moeten de volledige mogelijkheden van de VTH⁴-instrumenten beter benutten en de communicatie met omwonenden verbeteren. Het Rijk wordt opgeroepen om te bewerkstelligen dat bevoegd gezagen en omgevingsdiensten hun verantwoordelijkheid ten aanzien van VTH ten volle kunnen waarmaken, onder andere door versterking van kennis, capaciteit, uitvoerbaarheid van wetgeving en borging van het voorzorgsprincipe.

¹ Voor Chemours is provincie Zuid-Holland het bestuurlijk bevoegd gezag. DCMR Milieudienst Rijnmond voert de VTH-taken uit.

² Voor Tata Steel is provincie Noord-Holland het bestuurlijk bevoegd gezag. Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) voert de VTH-taken uit.

³ Voor APN is gemeente Nijmegen het bestuurlijk bevoegd gezag. Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN) voert de VTH-taken uit.

⁴ Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

Samenvatting gezamenlijke reactie van de omgevingsdiensten

De omgevingsdiensten hebben grote waardering voor het onderzoek van de OvV en onderschrijven de conclusies en aanbevelingen. De omgevingsdiensten zien deze als steun voor versterking van het VTH-stelsel, inclusief concrete aanknopingspunten voor verbetering van de VTH-uitvoering in de praktijk.

De rol van de omgevingsdiensten binnen het VTH-stelsel betreft de uitvoering van de VTH-taken. In die rol zijn de omgevingsdiensten gebonden aan beleid, wet- en regelgeving. Dat stelt grenzen aan onze mogelijkheden. De gezamenlijke omgevingsdiensten zien in de uitvoeringspraktijk als belangrijkste bron van knelpunten dat huidige beleid, wet- en regelgeving (historisch gegroeid) onvoldoende houvast biedt de gezondheid van omwonenden voldoende te beschermen.

In de tweede plaats is het (historisch) besef van belang dat de omgevingsdiensten tien á vijftien jaar geleden zijn ontstaan en ingericht. Vermindering van de regellast en bezuinigingen waren toen bepalend voor de aansturing van omgevingsdiensten. Dit was minstens zo belangrijk als vergroting van de VTH-effectiviteit. De OvV benoemt de gevolgen daarvan voor de kennispositie van de omgevingsdiensten en benadrukt het belang de aansturing niet alleen beheersmatig in te richten (sturing op uren, doorlooptijden en financiële middelen), maar meer te richten op de inhoudelijke doelen die met de VTH-uitvoering moeten worden bereikt.

Op basis van de ervaringen, veranderende maatschappelijke behoeften en voortschrijdend inzicht staan we (deels) aan het begin van een omslag, die is ingezet naar een meer doelgerichte aansturing op de bijdrage aan een gezonde leefomgeving. Als gezamenlijke overheden kunnen wij de gezondheid van omwonenden beter beschermen, vanuit onze verschillende rollen in het VTH-stelsel met eigen, afzonderlijke, maar complementaire taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

De omgevingsdiensten (natuurlijk zijn er verschillen tussen de casussen en inzet van de bevoegde gezagen), zetten zich maximaal in. Bijvoorbeeld door de randen van wet- en regelgeving op te zoeken, scherp te vergunnen en met grote investeringen in proactieve communicatie en transparantie.

Wat betreft de grenzen binnen het wettelijk kader, is wat betreft de omgevingsdiensten essentieel:

- Versterking van de eigen maatschappelijke verantwoordelijkheid van bedrijven en branches;
- Tijdige wijziging van wet- en regelgeving als nieuwe gezondheidskundige inzichten vragen om aanscherping van normen. Dit kan gaan om het ontbreken van normen (zoals potentiële ZZS, veronderstelde effectiviteit van emissiebeperkende techniek), alleen beschikbaar zijn van een verouderde norm, het beschikbaar hebben van een norm op stofniveau of stofgroepniveau die vanwege de cumulatieve effecten in de omgeving geen waarborg geeft voor de gezondheid;
- Het voorzorgsbeginsel versterken: in bestaand recht 'mag nu alles, tenzij het verboden is'. Dat leidt bij de gezamenlijke overheden tot ingewikkelde procedures en grote inspanningen en tijdverloop, terwijl effectief ingrijpen niet mogelijk is. Dat moet ons inziens met een wettelijke basis doorbroken worden.
- Handvatten a) om de veronderstelde effectiviteit van emissiebeperkende technieken in de praktijk ook te kunnen controleren en b) Juridische handvatten om zelf best beschikbare technieken (BBT) te kunnen vaststellen bij gebrek aan concreet beschikbare technieken.

Tot slot. Door uitvoering van het lopende Interbestuurlijk Programma (IBP) is een impuls gestart voor versterking van het stelsel van de VTH-uitvoering, waaronder verdere kennisopbouw en robuustheid van financiering.

Daarbij willen wij nadrukkelijk benoemen dat het naast het tijdelijke IBP uiteindelijk voor de lange termijn gaat om structurele borging, waaronder niet-vrijblijvende afspraken over kennispositie en capaciteit. Ook gelet op de huidige moeilijke arbeidsmarkt is een lange termijn perspectief nodig voor een robuuste capaciteit en

financiering van de omgevingsdiensten. Hiervoor zullen ook voldoende structurele middelen beschikbaar moeten worden gesteld, ook door de rijksoverheid om de kennispositie van Omgevingsdiensten te versterken.

Tata Steel – OD NZKG

De OD NZKG staat voor duurzame, veilige en gezonde leefomgeving. De afgelopen jaren heeft de OD NZKG, een scherpe koers ingezet naar verbeteringen in de VTH-uitvoering. Dit mede ingegeven door de gebeurtenissen bij Tata Steel en lessen uit deze ervaringen.

De verbeteringen sluiten aan op de conclusies en aanbevelingen van de OvV en betreffen met name scherp vergunnen en een veranderde communicatie. Ook in kennisopbouw zijn aanvullende en nieuwe initiatieven genomen, maar daarbij kunnen ook enkele kanttekeningen worden geplaatst. Tot slot blijft er een aantal knelpunten over, vooral op het gebied van ontoereikende wet- en regelgeving voor een goede bescherming van milieu, gezondheid en de leefomgeving.

Er is een spanningsveld tussen waar de OD NZKG vanuit juridisch oogpunt voor vergunningverlening aan moet voldoen en wat vanuit gezondheidsoogpunt noodzakelijk is.

De OD NZKG stuurt op de milieunormen, zoals emissie (uitstoot)- en immissienormen (leefomgeving), die zijn vastgelegd in landelijke en/of Europese wet- en regelgeving. Deze normen sluiten niet aan op de gezondheidsnormen die geadviseerd worden door de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO). Dat levert meteen een spanningsveld op tussen de mogelijkheden die het instrumentarium de omgevingsdiensten biedt en de verwachte resultaten van de omwonenden.

De OD NZKG focust zich in onderstaande op de kern; een uitgebreide reactie volgt in september.

Scherp vergunnen

De OD NZKG zet in op zo scherp mogelijk vergunnen bij industriële bedrijven, met normeringen zoveel mogelijk aan de onderkant van de range van de BBT-conclusies en door mogelijk strengere normering in maatwerkvoorschriften. We zoeken daarbij de juridische grenzen op.

De OD NZKG ziet de conclusies en aanbevelingen van de OvV als extra ondersteuning om de randen van de wet- en regelgeving op te zoeken, door emissies zo scherp mogelijk te vergunnen. Dit geldt niet alleen bij Tata Steel, maar bij alle bedrijven waarvoor de OD NZKG vergunningen verleent. Dit zien wij als een continuproces.

Communicatie

Door de OD NZKG is flink geïnvesteerd in proactieve communicatie en transparantie ten opzichte van vijf jaar geleden (voor de grafietregens). Daarvoor is ook de communicatiecapaciteit uitgebreid en is een omgevingsmanager aangesteld. De OD NZKG heeft een kantoor geopend in Wijk aan Zee, met twee keer per week een inloopsprekuren voor omwonenden. De OD NZKG verspreidt een nieuwsbrief voor omwonenden over Tata Steel, organiseert bewonersbijeenkomsten en overlegt structureel met belangenorganisaties (en ad hoc met individuele omwonenden). Er is een nieuwe publieksvriendelijker website gebouwd met veel meer toegankelijke informatie en er is een vereenvoudigd klachtenmeldingssysteem geïmplementeerd.

Bij communicatie met de omgeving is het besef van belang dat soms sprake is van verschil tussen de belevingswereld van omwonenden en de werkelijkheid van de systeemwereld (de uitvoering VTH-taken in het kader van wet- en regelgeving). De OD NZKG spant zich in om dat verschil te overbruggen, maar de realiteit is dat we niet in alle gevallen aan de verwachtingen kunnen voldoen.

Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van emissies, die wel zijn toegestaan en waarbij voldaan wordt aan de wettelijke immissienormen, maar dat tegelijkertijd daarmee de gezondheid onvoldoende geborgd kan worden;

daarover kan de OD NZKG proactief informeren, maar ook dan bestaat het risico dat wij niet kunnen voldoen aan de verwachtingen van de omgeving.

Kennis

De OD NZKG investeert fors in de verdere ontwikkeling van kennis, breder dan traditioneel nodig is voor de professionele uitvoering van VTH-taken.

Dat wordt deels vormgegeven uit Interbestuurlijk Programma ('Pijler 4 IBP') in samenwerking met OD.nl, maar bijvoorbeeld ook door de OD School die OD NZKG begin 2023 heeft opgezet om de blijvende doorontwikkeling en kennis van medewerkers te stimuleren op verschillende (milieu)thema's en competentie ontwikkeling.

Het onderwerp gezondheid in relatie tot (schadelijke gevolgen van) industriële emissies is echter dermate specialistisch, dat hiervoor samenwerking met bijvoorbeeld RIVM en GGD nodig is en blijft. Waar deze kennis nog ontbreekt wordt deze opgebouwd, zoals nu wordt gedaan voor Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) in de VTH-try-out. Ook voor verdere kennisopbouw over specifiek de ijzer- en staalindustrie zoekt de OD NZKG de samenwerking – en dan vooral ook Europese/internationale afstemming. Echter is alleen het opbouwen van kennis geen waarborg voor een gezonde leefomgeving.

Knelpunten in wet- en regelgeving om gezondheid te beschermen

De OD NZKG zet zich in om zo scherp mogelijk te vergunnen, maar loopt bij het beschermen van de gezonde leefomgeving op tegen de mogelijkheden binnen het wettelijk kader. Als overheden staan wij gezamenlijk voor de borging van de gezonde leefomgeving. Alle partijen binnen het stelsel van VTH hebben hun eigen rol, taken en bevoegdheden. Als gezamenlijke overheden kunnen wij de gezondheid van omwonenden beter beschermen. Daarom werken wij graag samen aan de verbeteringen die hiervoor nodig zijn. Hieronder zijn de knelpunten weergegeven.

WHO-advieswaarden	Binnen het huidige wettelijke kader is de Europese normering voor luchtkwaliteit (immissie) onvoldoende voor het borgen van de gezondheid. Toetsing aan WHO-advieswaarden is juridisch niet mogelijk, maar wel nodig voor de borging van de gezondheid. Wijziging van wet- en regelgeving is nodig door aanscherping van de normen aan de WHO advieswaarden, zodat wettelijk gestuurd kan worden op gezondheid.
Cumulatie van stoffen	Er wordt binnen de kaders van de regelgeving geen rekening gehouden met cumulatie van meerdere stoffen, omdat is uitgegaan van toetsing aan normen voor afzonderlijke stoffen. Er is geen adequaat toetsingskader voor gebieden als de IJmond (waar meerdere stoffen worden geëmitteerd) en zo kan de gezondheid onvoldoende worden geborgd. Een adequaat toetsingskader is nodig om rekening te kunnen houden met cumulatie van stoffen.
Geen adequate normering mogelijk voor verouderde installaties	De wet- en regelgeving is gericht op het stellen van eisen per afzonderlijk onderdeel van een installatie. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen (BBT-) normering voor bestaande en nieuwe installaties. Voor bestaande installaties kunnen dus minder strenge normen worden opgelegd. Er zijn ook geen wettelijke termijnen waarbinnen bestaande installaties aan hogere eisen voor vergelijkbare nieuwe installaties moeten voldoen. Dat betekent dus, dat bedrijven met bestaande en verouderde installaties kunnen blijven produceren met hogere emissies, grotere overlast en andere milieugevolgen.

Bij Tata Steel is sprake van veel verouderde installaties. Daarvoor is het dus niet mogelijk een exploitatie te verplichten, die een optimale bescherming borgt van milieu, gezondheid en de leefomgeving.

Bovendien vereisen de verouderde installaties (steeds) meer onderhoud, wat meestal ook leidt tot extra overlast en uitstoot.

In de praktijk kan OD NZKG er alleen op toezien dat de verouderde installaties binnen de wettelijke kaders worden geëxploiteerd. Het bedrijf krijgt met veel moeite de installaties telkens weer binnen de kaders van de wet- en regelgeving. Dit leidt steeds vaker tot meer en steeds grotere VTH-inspanningen en niet tot een goede milieubescherming.

Beleid en/of wet- en regelgeving is nodig, om het opleggen van strengere normen mogelijk te maken en bijvoorbeeld eisen te stellen wanneer milieutechnische installaties zijn verouderd en moeten worden vervangen.

Algemene knelpunten wet- en regelgeving

Doel Europese regelgeving	<p>De bron en het doel van Europese regelgeving concentreert zich op voorschrijven van de Best Beschikbare Technieken (BBT). Daarin stond primair centraal het bereiken van een level playing field voor bedrijven.</p> <p>In BBT spelen normen uit gezondheidsoogpunt geen rol. Bovendien worden alleen normen gesteld aan emissies (uitstoot) en niet aan immissies (concentraties in de leefomgeving).</p> <p>Wijziging in de systematiek is nodig om de emissienormen in de BBT conclusies meer te richten op gezondheid door te sturen op innovatie.</p>
Actualisatie BBT	<p>In beginsel is in Europese regelgeving een actualisatieplicht van BBT (eens in de acht jaren) opgenomen. In de praktijk komt hier weinig van terecht en zijn er zeer langdurige processen voor het tot stand komen van een BREF – en vervolgens de implementatie in uiteindelijk alle concrete vergunningen in de uitvoeringspraktijk.</p> <p>Bovendien kunnen met actualisaties in het bestaande stelsel van BBT en uitgangspunten daarvan feitelijk nauwelijks nog verbeteringen worden bereikt, als de uitgangspunten (zoals elders in dit overzicht benoemd) en, de systematiek hetzelfde blijven.</p> <p>In nationale wetgeving is ZZS-beleid vastgelegd, met een vijfjaarlijkse toetsing door informatie- en minimalisatieplicht. Voor alle overige stoffen beperkt het juridisch handelingsperspectief zich tot BBT. Een mogelijke optie is om in nationale wetgeving aanvullend dezelfde informatie- en minimalisatieplicht op te nemen voor alle overige stoffen zoals die voor ZZS geldt.</p>



Chemours-DCMR

a) Scherp vergunnen

In de vergunningverlening voor industriële bedrijven wordt in Zuid-Holland reeds ingezet op het zo scherp mogelijk vergunnen en het periodiek toetsen en actualiseren van de vergunningvoorschriften. Binnen de Beste Beschikbare Technieken (BBT) worden zo scherp mogelijke emissiereducties voorgeschreven. Deze aanpak geeft ook uitvoering aan de industriemaatregelen binnen het Schone Lucht Akkoord (SLA). In het provinciale VTH-beleid wordt deze ambitie met kracht voortgezet.

Toegespitst op de casus Chemours gaat dit in het bijzonder over het reguleren van (potentiële) zeer zorgwekkende stoffen, waaronder PFAS. De scherpe aanpak van PFAS in de casus Chemours heeft de afgelopen jaren tot resultaten geleid voor specifieke stoffen binnen de grote groep PFAS-varianten, zoals een emissiereductie van 99% voor GenX-stoffen.

Ook de OvV concludeert dat de aanpak resultaten oplevert: *"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"*. DCMR is blij met deze positieve woorden, maar helaas moet worden geconstateerd dat de casus Chemours ook laat zien wat er nu nog niet kan. Voor het beter waarborgen van gezondheid is een steviger juridische basis vereist.

b) Toereikende wetgeving nodig voor het beter beschermen van gezondheid

In een recente revisie van de Chemours-vergunning is ingezet op een zo sterk mogelijke reductie van (potentiële) zeer zorgwekkende stoffen. Voor stoffen die zijn aangewezen als ZZS geldt in de wetgeving een minimalisatie-eis. In de revisievergunning van Chemours is dit ook voor *potentiële* ZZS voorgeschreven. Na het instellen van beroep door het bedrijf bleven deze scherpe eisen echter niet in stand bij de rechtbank. Door de provincie Zuid-Holland wordt hoger beroep ingesteld.

Voor de *potentiële* ZZS (waarvan we nog niet precies weten hoe schadelijk ze zijn) is het van belang om onzekerheden uit te sluiten en het voorzorgsbeginsel te hanteren, om daarmee extra verspreiding en gezondheidsrisico's te voorkomen. Op dit moment is in de wetgeving en jurisprudentie niet voldoende duidelijk of en hoe het voorzorgsprincipe kan worden toegepast. De OvV adviseert dan ook terecht om het voorzorgsbeginsel beter te borgen in het systeem van vergunningverlening. Als we als overheid gezondheidsschade door industriële uitstoot van (potentiële) ZZS willen voorkomen is een juridische basis in de wetgeving vereist. Voor PFAS-emissies is dit van belang omdat PFAS (een groep van vele duizenden fluorhoudende chemische verbindingen) telkens in

nieuwe varianten worden ontwikkeld en toegepast. Voorkomen moet worden dat de wetgeving structureel achterloopt op de praktijk.

c) Fundamentele aanpak via het Europese PFAS-restrictievoorstel

Gelet op de risico's van PFAS voor gezondheid en milieu zet Nederland zich in voor een Europees restrictievoorstel (verbod op productie, gebruik en import van PFAS). Echter, waar we als Nederland pleiten om de kraan van PFAS-verspreiding dicht te draaien, zijn we nu binnen Nederland niet goed in staat om de huidige verspreiding te minimaliseren. Dit is echter van belang mede omdat er in het Europese verbod sprake zal zijn van uitzonderingen en lange overgangstermijnen.

In het terugdringen en vervangen van PFAS heeft het bedrijfsleven uiteraard een grote rol. Bedrijven hebben inmiddels via innovatie belangrijke reducties gerealiseerd. Ook zijn er al voorbeelden van bedrijven die het gebruik en de productie van PFAS uitfaseren en veilige alternatieven ontwikkelen. In de lopende consultatie over het Europese verbod blijkt echter ook dat veel bedrijven pleiten voor uitstel van het verbod, voor lange overgangstermijnen en veel uitzonderingen. Vanuit het belang van gezondheid en milieu is een krachtige gezamenlijke inzet van het bedrijfsleven nodig om PFAS uit te faseren. De lijn hierin zou moeten zijn: zwak het verbod niet af, maar innoveer en wees het voor.

d) Zorgen van omwonenden en communicatie

De OvV concludeert in het onderzoek dat de zorgen van omwonenden vaak onvoldoende of pas na langere tijd worden gehoord. De OvV adviseert een meer proactieve en transparante communicatie naar omwonenden. DCMR en Provincie Zuid-Holland zetten zich hiervoor gezamenlijk in. De provincie Zuid-Holland en DCMR communiceren via de websites, beantwoorden vragen van bewoners en werken hierbij samen met gemeenten en GGD.

Vergunningen, publieksvriendelijke samenvattingen van inspectierapporten en handhavingsbesluiten zijn openbaar, en risico's van inrichtingen zijn inzichtelijk op een landelijke risicokaart (www.atlasleefomgeving.nl).

Echter, zoals afgelopen jaar duidelijk is geworden zijn de inspanningen op het gebied van communicatie essentieel, maar kunnen deze de zorgen van omwonenden over hun gezondheid niet wegnemen. Hierbij spelen twee aspecten een rol. Allereerst is het moeilijk uit te leggen dat de overheid met het VTH-instrumentarium niet voldoende in staat is om potentiële schadelijke stoffen aan te pakken. Daarnaast speelt door het persistente karakter van de verontreiniging de historische emissie een grote rol. Nieuwe vondsten van oude PFAS-verspreiding roepen veel zorgen op. Het gebrek aan openheid vanuit Chemours en het niet nemen van verantwoordelijkheid voor de gevolgen van emissies in het verleden doet de zorgen juist toenemen en ondergraaft het vertrouwen van omwonenden in het bedrijf maar ook in de overheidsaanpak.

