

Aan Provinciale Staten

### Onderwerp

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

Geachte Statenleden,

Met de Lid GS brief van 13 april 2023 (PZH-2023-830966620) heeft u het rapport ontvangen dat de Onderzoeksraad voor Veiligheid op 13 april 2023 heeft gepubliceerd<sup>1</sup> over het onderzoek 'Industrie en omwonenden'. Met deze brief ontvangt u de reactie van Gedeputeerde Staten op dit rapport en informeren wij u over de vervolgstappen die wij voornemens zijn te nemen.

Wij verwelkomen dit onderzoek en complimenteren de Onderzoeksraad met het gedegen rapport dat er nu ligt. De Onderzoeksraad heeft drie verschillende bedrijven met verschillende bevoegde gezagen onderzocht en komt aan de hand daarvan tot waardevolle observaties, inzichten en aanbevelingen.

### 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 bescherming verbeteringen mogelijk? De Onderzoeksraad heeft zowel het stelsel voor vergunningen, toezicht en handhaving als de werking daarvan in de praktijk onderzocht. Daartoe heeft de Onderzoeksraad drie casussen onderzocht waarover bij omwonenden onrust bestond, maar die qua type industrie en regelgeving verschillen. Het gaat om de situaties rondom Tata Steel (IJmuiden), Chemours (Dordrecht) en Asfalt Productie Nijmegen (Nijmegen).

### Aanbevelingen

Op basis van zijn bevindingen concludeert de Onderzoeksraad dat het niet vanzelfsprekend is dat de gezondheid van omwonenden voldoende wordt beschermd gezien de wijze waarop het stelsel in de praktijk vorm krijgt. De Raad heeft in totaal acht aanbevelingen geformuleerd gericht aan de bedrijven, de bevoegde gezagen, de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, de omgevingsdiensten, VNO-NCW en het RIVM. U vindt deze aanbevelingen op bladzijde 14 van het rapport.

Twee van de acht aanbevelingen zijn gericht aan de bevoegde gezagen, waaronder de provincie Zuid-Holland als Wabo bevoegd gezag voor Chemours:

1. 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. Zorg ten minste voor:
  - a) Zicht op de emissies van bedrijven. Toets het emissie-overzicht regelmatig op compleetheid en correctheid.
  - b) Een inschatting van het gezondheidsrisico per stof waaraan omwonenden worden blootgesteld. Doe dit met enige regelmaat en weeg onzekerheid daarin mee. Zorg voor de benodigde informatie over blootstelling en gezondheidseffecten van stoffen.
  - 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) Uitwisseling van kennis en ervaring met andere bevoegde bestuursorganen en omgevingsdiensten.
2. Benut het systeem volledig om 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 terug te winnen.

#### **Ondersteuning Zuid-Hollands beleid**

Onze inspanningen in het dossier Chemours worden herkend door de Onderzoeksraad. Het rapport zegt daarover in de Analyses en Conclusies op bladzijde 145 het volgende:

*'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.'*

Wij zien de aanbevelingen 1 en 2 van de Onderzoeksraad als ondersteuning van ons Zuid-Hollandse beleid om emissies zo scherp als mogelijk te vergunnen. Zeker als het gaat om 'zeer zorgwekkende stoffen' (ZZS) of 'potentieel zeer zorgwekkende stoffen' (pZZS). Niet alleen bij Chemours, maar bij alle bedrijven waar Gedeputeerde Staten bevoegd gezag voor zijn.

De Provincie Zuid-Holland heeft de laatste 10 jaar veel geïnvesteerd in de uitvoering van de VTH-taken. Zo zijn de Zuid-Hollandse omgevingsdiensten in opdracht van de provincie in 2017 gestart met een vierjarig programma om de emissies van ZZS en pZZS bij 120 emissie-relevante bedrijven zorgvuldig en per bedrijf in kaart te brengen. Deze emissies zijn vervolgens getoetst op hun effecten voor de omgeving en daarbij zijn geen overschrijdingen geconstateerd van de immissiegrenswaarden voor lucht- en oppervlaktewaterkwaliteit. 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 minimaliseren.

De Nota Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) is het kader voor onze opdrachtverlening aan de omgevingsdiensten. In de Nota VTH is actualisatiebeleid opgenomen op basis waarvan de diensten alle omgevingsvergunningen milieu met regelmaat dienen te 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 waar nodig door ons geactualiseerd en aangescherpt. Binnen het 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 en de mogelijkheid biedt om vergunninginformatie te verrijken.

De provincie is medeondertekenaar van het 'Schone Lucht Akkoord' (SLA). In de ontwerp Nota VTH 2024-2027 is 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 uitvoering te geven aan de industriemaatregelen uit het SLA.

We stimuleren kennisdeling en bevorderen samenwerking tussen de vijf Zuid-Hollandse omgevingsdiensten. Een in 2021 gestart ontwikkelingstraject heeft geresulteerd in een opdracht van de besturen van gemeenschappelijke regelingen aan de directeurs van de diensten, die in 2022 verder zijn uitgewerkt in concrete samenwerkingsprojecten. U bent hierover op 10 december 2021 geïnformeerd (PZH-2021-793356172).

### **Dilemma's bij aanbevelingen**

Het belang van het stellen van en reflecteren op maatschappelijke doelen als gezondheid onderschrijven wij. De aanbevelingen nemen wij dan ook ter harte en zien het als ondersteuning van het door ons reeds ingezette beleid. Wij ervaren echter geregeld juridische beperkingen of zelfs obstakels voor onze besluiten, onder andere om eisen te stellen die verder gaan dan BBT. Wij werken graag mee aan de aan ons gerichte aanbevelingen. Veelal vraagt dit onzes inziens om aanpassing van landelijke wet- en regelgeving. Gezamenlijk met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat willen wij de mogelijkheden daartoe onderzoeken om te komen tot oplossingen.

### Belang van immissietoets (aanbeveling 1b)

De Onderzoeksraad benoemt dat in het Wabo stelsel bij vergunningverlening het voldoen aan BBT (beste beschikbare technieken) veelal leidend is. Voor ZZS geldt aanvullend de verplichting om bij vergunningverlening ook de effecten van een emissie op de omgeving (immissie) te toetsen aan een beschikbare (of bij het RIVM op te vragen) gezondheidskundige grens- of richtwaarde (immissietoets).

Bij het vergunnen van emissies van stoffen die geen ZZS zijn, geldt deze verplichting echter niet. Het voldoen aan BBT en de van toepassing zijnde emissie eisen wordt door de wetgever kennelijk geacht voldoende waarborg te bieden dat de emissie niet leidt tot risicovolle concentraties in de leefomgeving. Samen met het ministerie gaan wij de noodzaak en mogelijkheden verkennen om de immissietoets breder toe te kunnen passen.

### Benut het systeem volledig om de gezondheid van omwonenden te beschermen (aanbeveling 2)

Naar onze indruk hebben wij bij de recente vergunningverlening aan Chemours het systeem volledig benut en lijkt vooral de huidige wet- en regelgeving belemmeringen op te leveren voor een nog strenger vergunningenbeleid, bijvoorbeeld waar het emissies van pZZS betreft. Dit blijkt althans onder andere uit de recente uitspraak van de Rechtbank Den Haag in het door Chemours ingestelde beroep waarover wij u op 28 maart 2023 (PZH-2023-829804956) hebben geïnformeerd. Als de lijn

van de rechtbank zou moeten worden gevolgd, dan zou er immers slechts beperkte ruimte voor het bevoegd gezag zijn om uit voorzorg in 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 inhoudelijke overwegingen, maar ook vanwege het principiële karakter van het debat dat partijen verdeeld houdt. Bovendien zien wij vanuit onze zorg voor onze inwoners en het milieu voldoende argumenten om hoger beroep in te stellen en de zaak voor te leggen aan de hoogste bestuursrechter.

#### Aanbeveling aan de rijksoverheid

Wij zien aanbeveling 7 van de Onderzoeksraad aan de staatssecretaris (“borg dat het voorzorgsprincipe zwaarder gewogen wordt in het systeem van vergunnen van persistente stoffen”) als een welkome ondersteuning van onze eerdere oproep aan het Rijk om de status van pZZS stoffen te verankeren in rijksregelgeving. Zeker waar het gaat om persistente stoffen achten wij het van groot belang om emissies vroegtijdig en maximaal in te perken voor het behoud van een gezonde en veilige leefomgeving. Wij denken dat aanpassingen aan wet- en regelgeving noodzakelijk zijn om binnen Nederland op een gelijke wijze tot een maximale reductie van ongewenste emissies te komen.

#### Communiceer proactief

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

Verder worden vergunningbesluiten gepubliceerd, zijn publieksvriendelijke samenvattingen van Brzo-inspectierapporten openbaar (<https://brzoviewer.pzh.nl/> en [www.brzo.nl](http://www.brzo.nl)) en worden risico's van inrichtingen inzichtelijk gemaakt op een landelijke risicokaart (<https://www.atlasleefomgeving.nl/>). Bedrijven die met risicovolle stoffen werken moeten ongewone voorvallen, waarbij mogelijk inzet van hulpdiensten nodig is, melden. In het werkgebied van de omgevingsdiensten DCMR en OZHZ gebeurt dat via een zogenaamde CIN-melding op [www.rijnmondveilig.nl](http://www.rijnmondveilig.nl). Deze meldingen en die van andere incidenten worden gepubliceerd. Verder publiceren de omgevingsdiensten ook samenvattingen van handhavingsbesluiten.

#### **Tot slot**

Wij realiseren ons terdege dat onze inzet op het dossier Chemours veel heeft gebracht, maar niet alle zorgen van omwonenden weg heeft kunnen nemen. Zoals de Onderzoeksraad 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 nog steeds de gevolgen van de historische emissies die op de bodem terecht zijn gekomen. Dit heeft onder andere tot gevolg gehad dat het advies is gegeven niet of slechts met mate te eten uit moestuinen in de directe omgeving van Chemours.

De Onderzoeksraad 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. In dat licht begrijpen wij het pleidooi van omwonenden en de betrokken gemeenten voor een nul-emissie.

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 landelijke 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 waarover u op 28 maart 2023 bent geïnformeerd (PZH-2023-829804956).

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

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft naar aanleiding van het rapport van de Onderzoeksraad contact gezocht met DCMR en de provincie en een eerste overleg heeft inmiddels plaatsgevonden. Onze inzet in het vervolgtraject is om samen met het Rijk en andere betrokken overheden tot uitwerking van de aanbevelingen te komen. Binnen een half jaar na publicatie van het rapport zullen wij richting de Onderzoeksraad aangeven welke stappen wij kunnen zetten om het systeem verder te verbeteren om zo de blootstelling van inwoners aan industriële emissies verder te beperken.

Wij vertrouwen erop u hiermee voor dit moment voldoende te hebben geïnformeerd en blijven u uiteraard op de hoogte houden van de relevante ontwikkelingen.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,  
secretaris,

plv. voorzitter,

drs. M.J.A. van Bijnen MBA

drs. J.N. Baljeu