



Rijksinstituut voor Volksgezondheid
en Milieu
Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

> Retouradres Postbus 1 3720 BA Bilthoven

Onderzoeksraad voor Veiligheid
T.a.v. de heer mr. C. van Dam
Postbus 95404
2509 CK Den Haag

A. van Leeuwenhoeklaan 9
3721 MA Bilthoven
Postbus 1
3720 BA Bilthoven
www.rivm.nl

KvK Utrecht 30276683

T 030 274 91 11
info@rivm.nl

Ons kenmerk

M&V-2023-0160

Datum: 10 oktober 2023
Betreft: Reactie op aanbeveling 8 in rapport Industrie
en Omwonenden.

Geachte heer Van Dam,

Op 13 april 2023 heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) het rapport 'Industrie en omwonenden' gepubliceerd. Met deze brief breng ik u op de hoogte op welke wijze het RIVM opvolging zal geven aan de aanbeveling aan het RIVM: *'Onderzoek samen met de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, hoe omgevingsdiensten kunnen beschikken over kennis van gezondheidseffecten en -risico's van door de industrie uitgestoten stoffen'*.

Het RIVM werkt aan deze aanbeveling door een samenwerkingsstructuur op te zetten tussen het RIVM, Omgevingsdienst NL en de Omgevingsdiensten (OD'en) voor advies en kennisdeling over Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS). Dit is de zogenoemde 'Try-out ZZS' van het Impulsprogramma Chemische Stoffen. Dit traject is gekoppeld aan het interbestuurlijk programma vergunningverlening, toezicht en handhaving (IBP VTH). Hiermee bouwen we samen aan een structureel samenwerkingsmodel met Omgevingsdienst NL en de OD'en dat op termijn kan worden uitgebreid naar andere thema's dan ZZS. Het RIVM heeft al een dergelijke langlopende samenwerkingsstructuur met GGD GHOR en GGD'en op het gebied van gezondheid en milieu. Het ministerie van VWS verkent daarnaast of de GGD'en een uitgebreide adviesrol kunnen krijgen bij de vergunningverlening. Daarbij wordt ook gekeken naar mogelijke landelijke ondersteuning door het RIVM. We werken toe naar een goede afstemming tussen de verschillende samenwerkingsstructuren van GGD'en en OD'en met het RIVM.

Leeswijzer

In deze brief neem ik de vrijheid om ook het bredere perspectief te schetsen van waaruit het RIVM opvolging geeft aan uw aanbeveling. Ik licht eerst toe wat onze taak is op het onderwerp Industrie en omwonenden. Daarna schets ik kort wat de uitdagingen zijn en ga ik in op wat wij op korte termijn willen bijdragen om binnen de kaders van het huidige systeem van vergunningverlening de omwonenden zo goed

mogelijk te beschermen. Voor de lange termijn stellen de beleidsambities van de Nederlandse regering en de EU hierbij vanzelfsprekend de kaders voor het RIVM en die worden in een bijlage weergegeven. Daarnaast is het RIVM als agentschap, zoals u weet, voor haar werk en het realiseren van haar ambities afhankelijk van opdrachtverlening en daarbij behorende financiering door de ministeries.

Datum
10 oktober 2023

Ons kenmerk
M&V-2023-0160

Taken van het RIVM

Het RIVM heeft bij wet de taak: "om monitoring, surveillance en onderzoek te verrichten gericht op ondersteuning van de ontwikkeling en uitvoering van beleid, en de bewaking van de veiligheid en de uitoefening van toezicht op gebied van volksgezondheid en milieu. Daarnaast heeft het RIVM de taak om periodiek te rapporteren over de toestand en toekomstige ontwikkelingen op gebied van volksgezondheid en milieu".

We gebruiken onze kennis over schadelijkheid en verspreiding van stoffen voor het afleiden van advieswaarden en het beoordelen van effecten op milieu en gezondheid. Samen met onze samenwerkingspartners, zoals de OD'en, Veiligheidsregio's en GGD'en, signaleren we mogelijke gezondheids-, veiligheids- en milieurisico's van industriële activiteiten, onderzoeken we deze risico's door metingen en analyses, om op basis van deze kennis advies uit te brengen aan overheden, professionals en burgers. Het RIVM draagt op deze manier bij aan de bescherming van omwonenden.

Nederland steeds schoner, maar lokaal nog grote knelpunten

De leefomgeving in Nederland is in de afgelopen decennia schoner en veiliger geworden. De uitstoot van milieuverontreinigende stoffen is met tientallen procenten teruggedrongen, vooral door technische maatregelen die in EU-verband zijn afgesproken. De Nederlandse bevolking wordt echter nog steeds blootgesteld aan milieuverontreinigende stoffen en ondervindt hinder vanuit de industrie en vanuit andere bronnen, zoals verkeer. Naast uitstoot van stoffen is er steeds meer aandacht voor gezondheidseffecten door vormen van hinder (geur, trillingen, geluid, stof, etc.). De gezondheidsimpact van deze hinder is nog lastig te kwantificeren. Uit de Volksgezondheid Toekomst Verkenning van 2018 blijkt dat in Nederland gemiddeld 4% van de ziektelast veroorzaakt wordt door milieudruk (RIVM, 2018). Een deel hiervan is toe te schrijven aan emissies uit industriële bronnen, maar ook aan bronnen zoals verkeer. In de IJmond en rondom andere industriële complexen is de ziektelast door milieufactoren hoger dan het Nederlands gemiddelde (RIVM, 2020; Gezondheidsraad, 2022).

Een belangrijk instrument voor het verminderen van milieudruk van bedrijven is vergunningverlening. In het huidige systeem kan de vergunde uitstoot van bedrijven nog steeds voor gezondheidseffecten zorgen bij omwonenden. De huidige grenswaarden in de vergunningen beperken gezondheidseffecten wel, maar voorkomen deze niet (Roels et al., 2014).

Verbeteringen van het huidige systeem op de korte termijn

Voor de korte termijn zie ik een aantal verbeteringen in het huidige systeem van vergunningverlening, toezicht en handhaving waar wij een bijdrage aan kunnen leveren.

Datum
10 oktober 2023

Ons kenmerk
M&V-2023-0160

A) Kennis delen met de regio

Omgevingsdiensten en lokale en regionale overheden ervaren knelpunten in de inhoudelijke uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het delen en benutten van kennis speelt een belangrijke rol bij het verbeteren van de uitvoeringspraktijk. Daar wordt onder andere in het Impulsprogramma Chemische Stoffen (IenW, 2022) aandacht aan besteed. Het is van belang om het delen van kennis structureel te organiseren; kennisopbouw en -onderhoud vergt tijd en budget en de opbrengst van deze investering betaalt zich soms pas na enkele jaren uit. Het **RIVM** heeft kennis in huis over toxicologie, emissie, verspreiding en blootstelling van chemische stoffen en over de hinder en gezondheidseffecten door geur, geluid en trillingen. We ondersteunen de uitvoeringspraktijk met deze kennis. Bijvoorbeeld in kader van het Schone Lucht Akkoord door het beschikbaar stellen van een gezondheidsindicator, modellen en andere instrumenten. Omgekeerd hebben de OD'en, GGD'en en bevoegde gezagen kennis over de uitvoeringspraktijk die nodig is voor de ondersteuning van het nationale beleid door het RIVM. Door samenwerking met stakeholders uit de uitvoeringspraktijk, zoals OD'en en GGD'en, krijgen we zicht op de kennisvragen en kennisleemtes en wat er nog nodig is om de beschikbare kennis te kunnen gebruiken en benutten in de uitvoeringspraktijk. Het eerdergenoemde traject 'Try-Out ZZS' ontwikkelt hiervoor een structureel samenwerkingsmodel.

B) Zorgen over gezondheid sneller in beeld

Het is belangrijk om signalen van burgers en professionals over (potentiële) problemen met stoffen en stressoren in de lokale leefomgeving eerder in beeld te krijgen en gezamenlijk beter op te pakken. Het RIVM kan hier een ondersteunende rol bieden voor de OD'en en GGD'en en is hierover in gesprek met IenW, VWS, Omgevingsdienst NL en GGD GHOR Nederland.

Signalen en verkennend onderzoek

Het RIVM stelt voor aan de ministeries van IenW en VWS om meer gestructureerd te kijken naar de (ervaren) kwaliteit van de leefomgeving in de nabijheid van industriële complexen. Signalen van burgers en professionals kunnen aanleiding zijn voor de GGD, de OD, het bevoegd gezag of het **RIVM** om de lokale problematiek nader te analyseren. Deze analyse vindt bij voorkeur plaats in afstemming met de regionale samenwerkingspartners en waar mogelijk in samenwerking. De analyse kan bestaan uit een verkennend onderzoek naar emissiebronnen, blootstellingsroutes en mogelijke gezondheidseffecten, uitvraag bij omwonenden naar hun zorgen en vragen (belevingsonderzoek), handelingsopties en waar nodig aanvullende metingen. Zo krijgen regionale samenwerkingspartners tijdig zicht op bedreigingen voor gezondheid en milieu, de kennislacunes daarbij en de mogelijke handelingsopties.

C) Impact van industriële activiteiten op gezondheid onderdeel van vergunningverlening

Datum
10 oktober 2023

Ons kenmerk
M&V-2023-0160

Het expliciet meewegen van gezondheidsbelangen door het bevoegd gezag in het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving helpt om gezondheidswinst te boeken. De Omgevingswet die op 1 januari 2024 in werking treedt biedt daar mogelijkheden voor. De Gezondheidsraad geeft aan dat dit alleen kan met een stevigere verankering van gezondheid in het omgevingsbeleid door concrete einddoelen en tussendoelen op te stellen, daar resultaatverplichtingen aan te koppelen en de voortgang te monitoren (Gezondheidsraad, 2022). Tot nu toe is kennis over de gezondheidseffecten van industriële activiteiten geen of slechts zeer beperkt onderdeel in de vergunningverlening. Het RIVM heeft de expertise en kennisinfrastructuur in huis om de gezondheidseffecten van een industrieel complex kwalitatief en kwantitatief in beeld te brengen en we willen deze methodiek verder ontwikkelen zodat OD'en en GGD'en deze in de toekomst ook kunnen inzetten bij vergunningverlening. Aandachtspunten voor doorontwikkeling van deze methodiek volgen uit de aanbevelingen van de 'Proof-of-Concept Tata Steel Nederland (TSN)' studie (Geelen et al., 2023). De doorontwikkeling vindt plaats in nauwe afstemming met OD'en en GGD'en om te zorgen dat de methodiek goed aansluit bij de uitvoeringspraktijk.

Opvolging Proof-of-Concept TSN

Het basisconcept in deze studie was het integraal beschouwen van de keten van verschillende emissiebronnen, blootstellingsroutes en hun gezondheidseffecten en risico's voor omwonenden en de leefomgeving. Dit geeft inzicht in een complexe situatie. De meerwaarde van deze ketenaanpak zit vooral in de integrale benadering door de combinatie van verschillende milieustressoren te beschouwen, en zorgen voor een breder perspectief. Studies als deze zijn locatiespecifiek, aangezien de regionale situaties onderling aanzienlijk variëren. Op basis van de lessen van de uitgevoerde studie, waaronder het belang van beschikbaarheid en kwaliteit van (emissie)gegevens, cumulatie van stoffen en stressoren en het ontwikkelen van meer kennis over gezondheidseffecten van hinder door geluid, geur en stof, is het nuttig de ketenaanpak verder te ontwikkelen en het mogelijke gebruik van dit concept voor andere regio's te verkennen. Naar aanleiding van de motie over onderzoek naar gezondheid van omwonenden als gevolg van industrie (Tweede Kamer, 2023) heeft IenW inmiddels hiervoor een opdracht gegeven aan het RIVM (RIVM, 2023).

Tot slot

Het RIVM voert al een deel van de voorgestelde activiteiten uit. Ik blijf in overleg met de ministeries van VWS en IenW hoe het RIVM nog verder kan bijdragen aan een structureel betere bescherming van de gezondheid van omwonenden.

Met de publicatie van de reacties van de andere partijen op de aanbevelingen van het OVV-rapport start voor ons een volgende fase. Waarin wij de tijd en ruimte nemen om de consequenties voor ons werk verder te doordenken en het gesprek met onze kennispartners daar actief over op te zoeken.

Datum

10 oktober 2023

Ons kenmerk

M&V-2023-0160



Bijlage NL- en EU-beleidsambities voor de langere termijn

Datum
10 oktober 2023

Ons kenmerk
M&V-2023-0160

Twee Europese beleidsontwikkelingen zijn voor het RIVM kaderstellend voor de langere termijn. Deze lichten we kort toe en geven daarbij aan welke werkzaamheden we daar nu al voor uitvoeren.

1) *Zero pollution: geen schade voor mens en natuur in 2050*

Het voorkomen van uitstoot door de industrie is een effectieve maatregel om de gezondheid van omwonenden te verbeteren. Gezien de huidige milieuoverlast in Nederland maar ook internationaal, worden er stappen gezet om strenger milieubeleid te gaan voeren. Zo heeft de Europese Unie als visie om in 2050 alle verontreiniging terug te brengen tot een niveau dat niet schadelijk is voor mens en natuur (Zero Pollution Action Plan; EU, 2021). Op het gebied van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) is dit al nationaal beleid; waarbij het beleidsdoel is om ZZS-stoffen te weren uit de leefomgeving zodat in 2050 nog slechts sprake is van verwaarloosbare risico's (TK, 2017). In het Nationaal Milieubeleidskader (IenW, 2021) is: "het voorkomen van milieuverliezen en het vermijden van milieuvervuiling" een van de vier bouwstenen voor het milieubeleid.

Het RIVM blijft werken aan kennisontwikkeling om de risico's en gezondheidseffecten in beeld te brengen en ontwikkelt methodieken om deze kennis toe te passen voor het vaststellen van de schadelijkheid van stoffen, advieswaarden en beoordelingskaders. Daarnaast monitort het RIVM de kwaliteit van de lucht, bodem, water en grondwater, waardoor duidelijk wordt of de genomen beleidsmaatregelen effect hebben.

2) *Safe and Sustainable by Design*

De ambitie van de overheid voor 2050 kan niet bereikt worden door alleen de normen strenger te maken. Het vraagt een andere manier van denken en doen voor alle betrokken partijen. Het betekent in de praktijk een grotere nadruk op preventie naast inzet op emissiereductie en beheersing. De Europese Commissie beveelt aan om veiligheid (inclusief gezondheid) en duurzaamheid van meet af aan mee te nemen bij het ontwerpen van nieuwe stoffen, materialen of producten (Safe and Sustainable by Design - SSbD; EC, 2020,2022).

Het RIVM werkt via diverse (internationale) onderzoeksprojecten aan het concretiseren van het 'Safe and Sustainable by Design'-concept. We ontwikkelen methodieken en instrumenten die daarvoor nodig zijn.

Beide Europese beleidsambities zijn belangrijke bouwstenen voor het systeem van de toekomst. Bouwstenen die dus ook een wezenlijke rol gaan spelen bij de grote transitieopgaven (zoals energie, mobiliteit, circulaire grondstoffen). Een fossielvrije, circulaire industrie vermindert, mits goed ontworpen, ook de luchtverontreiniging, hinder en blootstelling aan stoffen voor de omwonenden.

De rol voor het RIVM hierbij is het leveren van wetenschappelijke inzichten en bundelen van kennis en ervaringen uit de uitvoeringspraktijk. Het is belangrijk om met stakeholders de belangrijkste kennisvragen te

verzamenen, een kennisagenda op te stellen en pilots te starten om praktijkervaring op te doen met deze bouwstenen. Tegelijkertijd blijven we bijdragen aan het verbeteren van het bestaande beleid- en vergunningensysteem.

Datum
10 oktober 2023

Ons kenmerk
M&V-2023-0160

Referenties

Europese Commissie. 2020. [Strategie voor duurzame chemische stoffen](#). Op weg naar een gifvrij milieu. 14.10.2020 COM/2020/667 final

Europese Commissie. 2021. [Route naar een gezonde planeet voor iedereen EU-actieplan: Verontreiniging van lucht, water en bodem naar nul](#). 12.5.2021 COM(2021) 400 final, Brussel.

Europese Commissie. 2022. Aanbeveling van de Commissie tot vaststelling van een Europees beoordelingskader voor "inherent veilige en duurzame" chemische stoffen en materialen. 8.12.2022. (EU) 2022/2510

Geelen, L.M.J., Bogers, R.P. Elberse, J.E., Houthuijs, D., Montforts, M.H.M.M., Schuijff, M., Smetsers, R.C.G.M., De Vries, A., Wesseling, J., Wijten, J.H.J. 2023. [De bijdrage van Tata Steel Nederland aan de gezondheidsrisico's van omwonenden en de kwaliteit van hun leefomgeving](#). RIVM-rapport 2023-0171, RIVM, Bilthoven.

Gezondheidsraad. 2022 [Kansen voor gezondheidswinst in omgevingsbeleid](#). Nr. 2022/16, Den Haag, 13 juli 2022

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. 2021. Een schone taak Bouwstenen voor een veilig, gezond en schoon leefmilieu. Nationaal Milieubeleidskader, Den Haag.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. 2022. [Impulsprogramma Chemische Stoffen \(2023-2026\). Een schoner milieu door een nieuwe impuls voor de uitvoering van het stoffenbeleid](#). December 2022. Den Haag.

RIVM. 2018. Volksgezondheid Toekomst Verkenning. <https://www.vtv2018.nl/>, geraadpleegd 25-8-2023

RIVM. 2020. Milieugezondheidsrisico (MGR) <https://www.atlasleefomgeving.nl/kaarten/Milieugezondheidsrisico>, geraadpleegd op 25-08-2023.

RIVM. 2023. [Reactie op motie 36246-9 d.d. 6 april 2023. Motie van het lfd Van der Plas over het uitzetten van een onderzoek naar de gezondheid van omwonenden als gevolg van industrie](#). 3 mei 2023. RIVM, Bilthoven.

Roels, J., Verweij, W., van Engelen, J.G.M., Maas, R.J.M., Lebet, E., Houthuijs, D.J.M., Wezenbeek, J.M. 2014. [Gezondheid en veiligheid in de Omgevingswet](#). Doelen, normen en afwegingen bij de kwaliteit van de leefomgeving. RIVM Rapport 2014-0138, hoofdrapport, RIVM, Bilthoven. Tweede Kamer. Kamerstukken II, 2016-2017, [28089 nr 47](#), ISSN 0921 - 7371. 's-Gravenhage.

Tweede Kamer. 2023. [Reactie op de motie van het lid Van der Plas over het uitzetten van een onderzoek naar de gezondheid van omwonenden als gevolg van industrie](#). Kamerstuk 36246-9. 8-6-2023. Den Haag.