

Verslag

Industrie en Omwonenden; een toxische relatie?

Verslag bijeenkomst Contactgroep Gezondheid en Chemie (CGC) in samenwerking met de Nederlandse Vereniging voor Medische Milieukunde (NVMM), 19 oktober 2023, Den Bosch.

Tim Nonner¹

Het rapport Industrie en Omwonenden van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) stond centraal tijdens deze bijeenkomst georganiseerd door CGC en NVMM op 19 oktober 2023. In dit rapport werd de invloed van drie bekende, in Nederland gevestigde bedrijven op omwonenden onderzocht. Het ging daarbij om de asfaltcentrale in Nijmegen, Chemours in Dordrecht en Tata Steel in IJmuiden. Bij de bijeenkomst werd gefocust op Tata Steel.

De OvV liet in haar rapport zien dat de omwonenden van industrie onvoldoende beschermd worden in de huidige situatie en dat het vertrouwen van de omwonenden geschaad is (OvV, 2023). Vervolgens deed ze aanbevelingen om dit te verbeteren. Tijdens de bijeenkomst werden deze aanbevelingen besproken en hoe dat in de praktijk zal uitpakken.

Als eerste sprak **Miranda Mesman** van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Zij heeft een achtergrond in ecotoxicologie en coördineerde de reactie op het rapport van de OvV vanuit het RIVM (RIVM, 2023). Zij legt uit dat het systeem van Vergunningverlening Handhaving en Toezicht (VTH) op dit moment niet werkt zoals het zou moeten werken, waardoor het wantrouwen van de omwonenden invoelbaar is. Een aanbeveling van het OvV aan het RIVM was om omgevingsdiensten te helpen kennis te vergaren over de gezondheidseffecten en risico's van door de industrie uitgestoten stoffen. Als reactie daarop heeft het RIVM een samenwerkingsstructuur opgezet met omgevingsdiensten en omgevingsdienst NL naar analogie van het model voor de afdelingen Medische Milieukunde van de GGD-en. Dat betekent dat de informatie verspreid wordt via bovenregio's naar de 29 afzonderlijke omgevingsdiensten. Daarbij ligt de focus nu op Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS), maar het doel is om dit in de toekomst uit te breiden naar andere stoffen en ook naar hinder.

Daarna zoomde ze uit naar de problematiek van gezondheid van omwonenden van industrie in het algemeen. Er zijn nog steeds grote knelpunten met betrekking tot gezondheidseffecten door de omgeving (stoffen en hinder). Uit een analyse van de Gezondheidsraad blijkt dat de industrie hier in belangrijke mate aan bijdraagt (Gezondheidsraad, 2022). Voor de korte termijn zou er veel gewonnen kunnen worden door kennisdeling met de regio, het sneller in beeld

krijgen van zorgen van omwonenden over de gezondheid en tenslotte de impact van industriële activiteiten op gezondheid onderdeel maken van de vergunningverlening. Vanuit het publiek wordt opgemerkt dat het voor kleine bedrijven moeilijk is om die effecten op de gezondheid van omwonenden te kwantificeren; onderzoeken als bij Tata Steel kun je niet overal doen.

Voor de lange termijn wijst Miranda op het Zero Pollution Action Plan van de Europese Unie. Dat plan heeft als doel alle uitstoot terug te brengen naar een voor mens en natuur onschadelijk niveau. Dat komt boven op de doelstelling die Nederland heeft om Zeer Zorgwekkende Stoffen zoveel mogelijk uit de leefomgeving te weren. Een ontwikkeling die daaraan bijdraagt is het 'Safe and Sustainable by Design' maken van stoffen en producten. Dat houdt in dat producenten van tevoren bedenken hoe je het product kunt produceren zodat het veilig is alvorens het op de markt te brengen. En als het niet veilig kan, moet het product ook niet op de markt worden toegelaten.

Daarna kwam **Jacob de Boer** aan het woord. Hij is niet alleen omwonende van Tata Steel, maar ook Emeritus hoogleraar milieuchemie en toxicologie bij de Vrije Universiteit in Amsterdam. Hij legt in het begin van zijn presentatie de nadruk op het zelfreinigend vermogen van het milieu. Waar we in de middeleeuwen geen milieuvreemde stoffen in het milieu loosden en genoeg ruimte hadden, is dit in de loop der jaren veranderd. Hij vertelt over zijn jeugd waarbij je alle kleuren in de lucht in de IJmond kon zien. Volgens hem is het probleem bij Tata Steel niet zozeer het eindproduct (staal), maar het proces waarmee het product gemaakt wordt. Dat is niet schoon. Daarnaast is er in het hele gebied veel druk van industriële activiteiten; Tata Steel, Schiphol en de uitbreiding van de Amsterdamse haven.

Emissies van Tata Steel op de omwonenden hebben negatieve effecten op luchtwegaandoeningen en hart- en vaatziekten. Daarnaast veroorzaakt Tata Steel hinder door geluid, stank en vooral stof. Alles wordt zwart van het stof. Aan de andere kant schept Tata Steel direct en indirect wel een flink aantal banen voor de omgeving.

Jacob bespreekt daarna een aantal individuele stoffen die door Tata Steel uitgestoten worden. Achtereenvolgens worden benzo(a)pyreen, fijnstof, lood en radionucliden genoemd.

¹ Arts Maatschappij en Gezondheid, profiel Medische Milieukunde, bij GGD Fryslan, en tevens bestuurslid CGC namens de NVMM

Ook worden een aantal aspecten van de vergunningverlening besproken. Alle controles zijn midden jaren 90 richting het bedrijf gegaan. De Boer maakt het punt dat die controles niet in handen van het bedrijf moeten zijn. Ook het gedogen van overtredingen is hem een doorn in het oog. Waarom zijn er dan nog vergunningen? We moeten op de langere termijn helemaal af van lozingsvergunningen. Een bedrijf moet ter plekke zorgen voor de verwerking van het eigen afval in plaats van dat in het milieu te brengen.

Ten slotte worden er vraagtekens gezet bij de overgang van Tata Steel van steenkool naar waterstof als energiedrager binnen het productieproces. Als er geen kolen meer gebruikt worden, maar waterstof, is er zoveel groene waterstof nodig, dat alle windmolens die nu op de Noordzee staan, nodig zijn voor Tata. Dat lijkt daarmee een niet haalbare zaak.

Mario Bakker is directeur Toezicht en Handhaving bij de omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (ODNZKG). In deze functie is hij nauw betrokken bij de vergunningverlening rondom Tata Steel. Mario legt uit dat het voor een omgevingsdienst ontzettend complex is om te opereren in het vergunningstelsel. Ze krijgen te maken met heel veel bedrijven, bewoners, milieuorganisaties, gemeenten (elk bedrijf staat op gemeentegrond) en politiek. Hij haalt een tweetal treffende voorbeelden van deze complexiteit aan. Zo bouwen gemeenten regelmatig naar een fabriek toe, waardoor gevoelige bestemmingen ineens wel binnen het bereik van emissies komen. Een ander voorbeeld is dat bij vergunningen rondom Tata Steel beide partijen (het bedrijf en omwonenden/milieuorganisaties) vaak in beroep gaan. Dan duurt het wel 3 tot 4 jaar tot je zeker bent of je vergunning standhoudt.

Hij vertelt dat het rapport van de OvV veel impact heeft gehad op de omgevingsdienst. De medewerkers voelen zich aangesproken door het OvV-rapport. En hebben het gevoel zich te moeten verdedigen. Toch is hij positief over wat het rapport teweeg heeft gebracht, namelijk het nadenken over hoe het beter kan. In een brief aan het ministerie van I&W erkent de ODNZKG dat ze tot 2020 onvoldoende heeft gedaan om hinder en emissie van schadelijke stoffen te voorkomen, maar dat er daarna een omslag heeft plaatsgevonden (Omgevingsdienst NZKG, 2023). De omgevingsdienst is scherper gaan vergunnen en handhaven en meer gaan inzetten op communicatie naar omwonenden. Voorbeelden van het scherper vergunnen en handhaven zijn cameratoezicht en het inperken van de vergunning om nachtelijke geluidhinder tegen te gaan. Voorbeelden van een betere communicatie zijn een kantoor op locatie en inloopspreekuren voor omwonenden.

Het belangrijkste punt dat Mario naar voren brengt is dat de omgevingsdienst is gebonden aan de huidige wet- en regelgeving om omwonenden nog beter te kunnen beschermen. Daar zijn een viertal oorzaken voor. Ten eerste hebben verouderde installaties een uitzonderingspositie binnen de regel-

geving, waardoor dat meer emissies oplevert dan bij nieuwe installaties. Deze regelgeving zou veranderd moeten worden. Ten tweede is de omgevingsdienst gebonden aan wettelijke normen en kunnen ze niet vergunnen op gezondheidkundige advieswaarden. Deze laatste liggen namelijk lager en bieden een betere bescherming. Deze kun je alleen meenemen in bovenwettelijke afspraken met bedrijven. Ten derde wordt er bij de regelgeving geen rekening gehouden met cumulatie en alleen op afzonderlijke emissies vergund. Terwijl cumulatie van meerdere stoffen wel een grotere belasting voor de omwonenden geeft. Als laatste is het voorzorgsbeginsel nog onvoldoende beschreven en geborgd in het huidige stelsel. Een rechter zegt over het voorzorgsbeginsel; je mag het meewegen, maar niet zonder meer gebruiken.

Ten slotte legt Mario uit dat er grenzen zijn aan wat je als omgevingsdienst kan doen bij bedrijven. Zo kun je de communicatie die nu rondom Tata naar de bewoners gebeurt niet bij alle bedrijven doen. Daarnaast is de controle frequentie vaak onvoldoende om een adequaat beeld van een bedrijf te krijgen. Dat heeft dus met capaciteit te maken. Voor Mario is de driehoek economie, milieu en ruimte het belangrijkste concept in deze materie. Als het over de ene boeg niet kan, zoek het dan in de andere hoek. Dat houdt in dat je ook in de ruimtelijke ordening goed rekening moet houden met emissies van bedrijven en je dus ook niet naar industrie toe moet bouwen.

Vervolgens kwam **Rinske Keuken** aan het woord. Ze is arts Maatschappij en Gezondheid, profiel Medische Milieukunde. Ze was jarenlang milieuarts bij de GGD Kennemerland en daarmee nauw betrokken bij het vraagstuk Tata Steel. In haar carrière maakte ze verschillende fasen in het Tata Steel dossier mee. Vanaf de jaren 70 was er elke 10 jaar periodieke onrust over gezondheid, nu is er een langdurige periode van onrust. Daarnaast veranderde het van een landelijk dossier naar regionale sturing waarna het vanaf 2021 weer landelijk besproken wordt. Ze benadrukt dat met name hinder (stof en geur) de trigger is geweest om verder te zoeken. Terwijl hinder en bezorgdheid vroeger minder op waarde werden geschat door instanties. Tegenwoordig is geur nog steeds het meest achtergebleven in het debat en regelgeving. Vanuit de GGD werd na de Zembla uitzending in 2008 op een twee sporen beleid aangestuurd. Enerzijds om blootstelling aan stoffen als fijnstof en PAKS (en later ook NO₂ en Lood) naar beneden te brengen vanwege de grootste ziektelast en anderzijds de dagelijkse hinder omlaag te brengen. Dat laatste vanwege invloed op de beleving en zorgen over gezondheid. Voor fijnstof geldt dat de nieuwe aangescherpte WHO normen aangehouden moeten worden.

Vervolgens geeft Rinske een overzicht van het enorme aantal onderzoeken dat rond Tata Steel is gedaan en de wirwar van partijen en instanties die bij de vergunningverlening betrokken zijn. Het gaat ook om ontzettend veel vergunningen die rondom Tata Steel spelen. Tenslotte wijst ze op een aantal aspecten die voor de GGD belangrijk zijn.

De GGD kijkt naar immissie in plaats van emissie die in de vergunning belangrijk is. Daarnaast neemt ze de gezondheidkundige advieswaarden in plaats van wettelijke normen op in haar advies. Hinder speelt niet of nauwelijks in de vergunning, terwijl het voor gezondheid heel belangrijk is. Als je kijkt naar een algemeen welbevinden van omwonenden is het belangrijk om de risico's goed te duiden en de percepties te begrijpen, aandacht te hebben voor erkenning van de zorgen, gezondheidsbevordering, veerkracht en regie. Met andere woorden; het zijn niet alleen de harde cijfers van stoffen die belangrijk zijn in dit dossier en voor de omwonenden, maar het is veel meer dan dat. Besteed aandacht aan de menselijke kant in dit vraagstuk.

Ten slotte volgde er een geanimeerde paneldiscussie met alle sprekers. Vragen uit de zaal en van de online deelnemers passeerden de revue. Allereerst gaat het over normen, waarbij erop gewezen wordt dat normstelling nooit helemaal sluitend kan zijn. Er is bijvoorbeeld onzekerheid over cumulatie en mengseltoxicologie. Door voortschrijdend inzicht kunnen normen veranderen.

Daarna komt het verschil tussen leefwereld en beleavingswereld aan de orde. In eerste instantie kijk je zo objectief mogelijk, maar de perceptie is ongelooflijk belangrijk. Als eenmaal de perceptie is dat iets slecht is, is schoon niet meer schoon genoeg. Of met andere woorden als de geest eenmaal uit de fles is, krijg je hem er niet meer in.

Er wordt ook nog even ingegaan op kritiek op het onderzoek van het RIVM, waarin 2,5 maand verlies aan levensverwachting kon worden gelinkt aan de uitstoot van Tata. Medewerkers van het RIVM geven aan dat als je onderzoek doet, je eerst de zorgen op moet halen bij bewoners en vervolgens de resultaten ook weer bij de bewoners moet toelichten. Vervolgens wordt ingegaan op de conclusie dat controlerende instanties tekortschieten door gebrek aan kennis en capaciteit. Of de nieuwe structuur die kennisleemte gaat opvullen gaan we zien. Het zou moeten helpen de lokale controle te versterken.

Ten slotte wordt vanuit het publiek gevraagd of het wel mogelijk is om grote bedrijven met buitenlandse eigenaren ter verantwoording te roepen. Mario Bakker geeft aan dat buitenlandse bedrijven ook verplicht zijn een aanspreekpunt in Nederland te hebben. Dus als er serieuze gebreken zijn, zal de directeur uit het buitenland over moeten komen om verantwoording af te leggen.

Literatuur

Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV). (2023) Industrie en Omwonenden. Beschikbaar via:

<https://open.overheid.nl/documenten/ronl-92701e49bf6a210fe6bc5181098fdaedd1de4151/pdf>.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). (2023) Reactie van het RIVM op het rapport 'Industrie en omwonenden' van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Beschikbaar via:

<https://www.rivm.nl/documenten/reactie-van-rivm-op-rapport-industrie-en-omwonenden-van-onderzoeksraad-voor-veiligheid>.

Gezondheidsraad. (2022) Advies Kansen voor gezondheidswinst in omgevingsbeleid. Beschikbaar via:

<https://www.gezondheidsraad.nl/onderwerpen/milieu/documenten/adviezen/2022/07/13/advies-kansen-voor-gezondheidswinst-in-omgevingsbeleid>.

Omgevingsdienst NVKG. (2023) Reactie van de Omgevingsdienst NZKG op het rapport 'Industrie en omwonenden' van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Beschikbaar via:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2023/10/25/bijlage-6-reactie-omgevingsdienst-nzkg>.