

Vergaderjaar 2018–2019

28 089

Gezondheid en milieu

Nr. 95

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 november 2018

Met deze brief wil ik u, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de Minister van Justitie en Veiligheid (JenV), informeren over de eerste resultaten van de acties uit mijn brief over de beleidsaanpak milieurisico's en omgevingsveiligheid¹ die ik op 5 juni 2018 aan u stuurde. Daarnaast kom ik tegemoet aan verschillende toezeggingen op het gebied van majeure risicobedrijven en gevaarlijke stoffen. In de bijlagen² is opgenomen op welke wijze invulling wordt gegeven aan verschillende door uw Kamer aangenomen moties en geef ik een meer gedetailleerde reactie op de verzoeken van de leden Teunissen en Laçin over REACH registraties³.

Eerste resultaten beleidsaanpak milieurisico's en omgevingsveiligheid

In mijn brief van 5 juni 2018 over de beleidsaanpak van milieurisico's en omgevingsveiligheid heb ik aangegeven wat mijn ambities zijn en langs welke sporen ik werk om de aanpak naar deze ambitie vorm te geven. Mijn ambitie daarbij is om onze leefomgeving nog schoner, gezonder en veiliger te maken en tevens het gevoel van veiligheid te versterken. Dat doe ik langs drie sporen namelijk voorkomen, beheersen en betrekken. Sinds de aankondiging van de aanpak zijn verschillende partijen met deze ambitie aan de slag gegaan. Ik zie dat er de afgelopen maanden stappen zijn gezet. Mijn rol in de aanpak verschilt van zelf actief in de lead zijn, stimuleren van partijen tot het ondersteunen van bevoegd gezag om haar taken te kunnen uitvoeren. De aard van de genoemde acties verschilt ook van karakter. Van agenderend tot uitvoerend. Internationale trajecten kunnen bijvoorbeeld een langere tijd in beslag nemen.

¹ Kamerstuk 28 089, nr. 88

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Handelingen II 2018/19, nr. 13, item 21

Ik wil u informeren over de eerste resultaten van de afgelopen maanden van de acties die zijn aangekondigd. Daarbij gaat het over de volgende acties: programma Duurzame Veiligheid 2030, de aanpak van specifieke categorieën bedrijven zoals achterblijvende bedrijven en net niet Brzo bedrijven, pilot belevingsthermometer, aanpak milieucriminaliteit en de agendering van safe by design op de EU-agenda.

Programma Duurzame Veiligheid 2030

In het programma Duurzame Veiligheid 2030 (DV2030) werken industrie, wetenschap en overheid samen aan een veiligere (petro)chemische industrie. In het kader van het programma is in 2018 onder andere gewerkt aan de mogelijkheden van een «Just Culture» voor de (petro)chemie. Hierbij heeft men geleerd van de luchtvaartsector. Doel is om incidenten en «near misses» te delen tussen bedrijven en met de overheid om hiervan te leren. Inmiddels is het project zover dat er een pilot gestart gaat worden met een aantal enthousiaste bedrijven. Er is intensief gekeken naar de communicatie tussen bedrijven en de omwonenden. Hier is een community of practice voor opgezet en is gebleken dat in de praktijk het vertrouwen van omwonenden in een bedrijf omhoog gaat als het bedrijf open communiceert en bereikbaar is voor de omwonenden. Ook zijn er 23 best practices geïdentificeerd voor zes chemieclusters in Nederland. Het gaat dan om zaken als het hebben van een gezamenlijke brandweer, peer reviews en communicatie met de omgeving. Voor een aantal van deze best practices is inmiddels een business case opgestart zodat deze door andere clusters kunnen worden overgenomen. Tijdens de High Level bijeenkomst van het DV2030 op 24 september jl. heb ik met alle partijen de eerste resultaten besproken en afgesproken om ook door te pakken op de thema's. Hier is ook het startsein gegeven voor het opbouwen van de Safety Delta Nederland (SDN). In deze SDN gaan (petro)chemische industrie, wetenschap en overheid structureel en integraal met elkaar werken aan het op peil houden en verbeteren van de veiligheid in de (petro)chemie. In 2019 gaan partijen aan de SDN bouwen met als eerste actiepunten het opstellen van een Kennis- en Innovatie-agenda Safety en het creëren van proeftuinen, waar geëxperimenteerd wordt met innovaties die de veiligheid moeten vergroten. Tevens verkennen partijen of de thema's veiligheid binnen de eigen organisatie, ketenverantwoordelijkheid, communicatie, aanpak gevaarlijke stoffen en de branche aanpak van achterblijvende en net niet-Brzo bedrijven als actiepunten in de SDN opgenomen kunnen worden. Ik ben voornemens om u in de eerste helft van 2019 nader te informeren over de SDN. Meer informatie over DV2030 en de SDN is te vinden op de website van het programma.⁴

Aanpak achterblijvende bedrijven

Zoals ik eerder heb aangegeven wilt het kabinet dat bedrijven die de regels niet naleven effectief worden aangepakt. Samen met provincies zijn we aan de slag met deze aanpak. Zo worden bijvoorbeeld bij recidive flink hogere bestuurlijke boetes of lasten onder dwangsom opgelegd. Ook gebruiken toezichhouders een brede instrumentenmix om overtredingen aan de kaak te stellen en te laten opheffen. Een voorbeeld hiervan is het contact met de Raad van Bestuur van een bedrijf voor overtredingen. Zo worden bedrijven op hoog niveau aangesproken op de veiligheid. Ik heb met partijen afgesproken om de aanpak van achterblijvende bedrijven zo veel mogelijk vorm te geven door de huidige werkwijze te versterken en aanpassingen in beleid te maken als dat nodig is.

⁴ www.dv2030.nl

Dat willen we doen door regionaal een goed beeld te krijgen van de achterblijvende bedrijven, een gezamenlijke aanpak van deze bedrijven door alle inspectiepartners en het OM, een effectieve inzet van handhavingsinstrumenten en aanvullende maatregelen vanuit de industrie zelf. De recent opgerichte Regionale Managementoverleggen (RMO's) worden «leidend» in de aanpak. Deze overleggen bestaan uit de leidinggevenden van alle inspectiepartners die in de betreffende regio actief zijn. Ook de deelname van het OM is voorzien. Deze RMO's nemen binnen zes regio's de tactische besluiten over het inspectieprogramma en de (handhavings-)aanpak van specifieke bedrijven. Een vast onderwerp op de agenda van deze RMO's zijn de bedrijven die »extra aandacht« vragen; in veel gevallen zal het daarbij om achterblijvende (of terugzakkende) bedrijven gaan. Door de bedrijven die door de zes RMO's worden gesignaleerd als achterblijver nader te analyseren kunnen we zien of er (gemeenschappelijke) kenmerken zijn voor deze bedrijven en daarmee de meest effectieve interventiemix te bepalen.

Daarnaast wordt de huidige instrumentenmix geëvalueerd en monitort BRZO+ de instrumenten nu op een effectieve wijze worden ingezet, welke instrumenten goed werken, welke niet en of er instrumenten gemist worden die de aanpak van de achterblijvende bedrijven zouden kunnen verbeteren.

Tot slot wil ik nog twee aanvullende sporen inzetten in de aanpak van achterblijvende bedrijven. Ik ben in overleg met brancheorganisaties verenigd in Veiligheid Voorop om de inzet van branche instrumenten gericht op achterblijvende bedrijven (leden en niet-leden) te verhogen en verder te verbeteren. Daarbij denk ik in ieder geval aan de mogelijkheid om branchepartijen aan te zetten tot collegiale coaching van achterblijvers (buddysysteem) en de Safety Maturity Tool. Ook zal ik nagaan welke goede voorbeelden er in andere sectoren zijn bij de aanpak van achterblijvende bedrijven.

Aanpak net niet-Brzo bedrijven

Naast de aanpak van achterblijvende bedrijven wil ik de veiligheid verder verbeteren bij bedrijven die net niet onder de Brzo-regelgeving vallen. Daarbij heb ik aangegeven dat als eerste het type bedrijven waar het om gaat nauwkeuriger in beeld gebracht zou moeten worden. Op dat punt hebben we in Bestuurlijk Omgevingsberaad afgesproken dat het werkgebied van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) en ARIE-regeling daarvoor bepalend is. Het BRZO+ heeft de regierol voor een concrete aanpak met daarin een verdere uitdieping van de problematiek van de net-niet-Brzo bedrijven en zal dit samen met Omgevingsdienst NL oppakken. Omdat ook een nauwere samenwerking tussen de betrokken diensten (Omgevingsdiensten, Veiligheidsregio's, GGD's en Inspectie SZW) bij deze bedrijven meerwaarde heeft worden parallel daaraan, binnen het «Verlengd programma Impuls Omgevingsveiligheid 2019» middelen beschikbaar gesteld. Daarbij wordt ook gezien of en hoe de goede ervaringen die men heeft opgedaan in de provincie Noord-Brabant ten aanzien van de onderlinge samenwerking verder uitgerold kunnen worden. Ook verbetering van de veiligheidscultuur bij de bedrijven is van belang. Daarom heb ik inmiddels de verbreding van de subsidieregeling versterking omgevingsveiligheid Brzo-sector (Safety Deals) in gang gezet, zodat ook niet Brzo bedrijven gebruik kunnen maken van de regeling. Deze zal naar verwachting per 1 januari aanstaande in werking kunnen treden.

Pilot belevingsthermometer

Ik vind het belangrijk om de samenleving te betrekken bij mijn aanpak om verder toe te werken naar een gezondere en veiligere leefomgeving. Met

deze pilot wilde ik een instrument laten ontwikkelen en toetsen dat inzicht geeft in de beleving van veiligheid door omwonenden van risicovolle activiteiten. De resultaten van de pilot zijn bekend; op de website van het RIVM⁵ vindt u de eindrapportage van de pilot.

Ik ben tevreden over de uitkomsten van de pilot omdat het ontwikkelde instrument, de zogenoemde «belevingsthermometer omgevingsveiligheid», geschikt is om de beleving van veiligheid door omwonenden te peilen. Wel is het zo dat er meer deelnemers nodig zijn om betrouwbare uitspraken over deelgroepen te kunnen doen.

De pilot heeft ook aannames over factoren die een rol spelen bij de veiligheidsbeleving van omwonenden bevestigd, zoals bijvoorbeeld de algemene tevredenheid over de woonomgeving, de eigen invloed van omwonenden op hun veiligheid of het vertrouwen in de overheid en het bedrijfsleven. Echter de causaliteit hiertussen komt onvoldoende in beeld, waardoor er op basis van de thermometer geen concrete aanknopingspunten voor specifiek beleid zijn.

Wel wordt er in het Programma Duurzame Veiligheid 2030 aandacht besteed aan communicatie met omwonenden. Ik wil daarom de inzichten uit de pilot gebruiken in dit programma. In overleg met de industrie en wetenschap wil ik verkennen of de thermometer in combinatie met andere methoden om de veiligheidsbeleving te meten, kan worden benut bij de communicatie met en veiligheidsbeleving van omwonenden rondom de zes chemische clusters. Mijn focus zal daarbij liggen op het daadwerkelijk in gesprek gaan met de omgeving van de clusters en het concrete handelingsperspectief dat we de omwonenden hierbij willen bieden. Ook wil ik verkennen of het mogelijk is om aan te sluiten bij bestaande initiatieven, bijvoorbeeld door een aantal vragen uit de vragenlijst van de pilot op te nemen in de jaarlijkse «gemeentelijke barometer fysieke leefomgeving».

Aanpak milieucriminaliteit

In recente debatten zijn verschillende incidenten aan de orde gekomen die lokaal en regionaal hebben plaatsgevonden en waarbij zorgen zijn geuit over de aanpak van milieucriminaliteit. We hebben niet voor niets wetgeving: waar bedrijven de regels overtreden is het zaak dat het bevoegd gezag toezicht houdt en waar nodig handhavend optreedt. Criminaliteit mag niet lonen maar verdient een straf. Ik heb daarbij de respectievelijke verantwoordelijkheden benoemd, maar wel aangegeven dat ik het vanuit mijn systeemverantwoordelijkheid van belang vindt om scherp op te letten of en zo ja welke lessen er op systeemniveau getrokken kunnen worden. Mijn verantwoordelijkheid ligt bij een goed functionerend VTH stelsel. Gegeven de decentralisatie van bevoegdheden gebruik ik maximaal mijn ruimte in het stelsel om de bevoegde gezagen in hun aanpak te stimuleren en te ondersteunen.

In dat kader blijf ik in overleg met de partners om de uitvoering van de aanpak van milieucriminaliteit te verbeteren. Op dit terrein komen de stelsels van omgevingsveiligheid en strafrecht bij elkaar. De organisaties binnen de stelsels van omgevingsveiligheid (VTH) en strafrecht hebben eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Maar het is de verantwoordelijkheid van alle betrokken partners om in de uitvoering de samenwerking zo in te richten dat de stelsels elkaar goed aanvullen en waar mogelijk versterken.

Bij het handhaven van de wetgeving hebben het bevoegd gezag en de strafrechtelijke partners allebei een eigen rol. De structuur en organisatie van de bestrijding van de milieucriminaliteit in Nederland staat. Dit beeld wordt bevestigd door het evaluatieverslag van de Raad van de Europese Unie. Het Europese evaluatieteam is positief over de praktische uitvoering

⁵ <http://omgevingsveiligheid.rivm.nl/belevingsthermometer>

en toepassing van het Europese beleid inzake preventie en bestrijding van milieucriminaliteit in Nederland. Er worden een negental aanbevelingen gedaan. De Minister van JenV heeft uw Kamer onlangs over het evaluatieverslag geïnformeerd en zal u te zijner tijd over de opvolging van de aanbevelingen informeren.⁶

De door het evaluatieteam gedane aanbevelingen vormen een aanknopingspunt voor verbeterpunten in de uitvoering van de aanpak van milieucriminaliteit. In het bestuurlijk omgevingsberaad van oktober heb ik met de partners afgesproken knelpunten in de uitvoering gezamenlijk op te pakken. De aanbevelingen van de EU kunnen, waar van toepassing, hier ook in worden meegenomen.

Indien er belemmeringen voor de uitvoering in het VTH-stelsel zelf zitten, dan zal ik deze belemmeringen waar mogelijk wegnemen.

Safe-by-design

Eerder heb ik u geïnformeerd over mijn initiatieven om Safe-by-design in de EU te agenderen op het gebied van veiligheid van chemische stoffen en nanomaterialen. Met het onderwerp Safe-by-design zijn zowel internationaal als nationaal vorderingen gemaakt. De Europese Commissie heeft het project Gov4nano, dat Safe-by-design internationaal verder gaat uitwerken, goedgekeurd. Onder coördinatie van het RIVM, en met het Ministerie van IenW als één van de 30 partners, kan dit project in 2019 van start gaan. Nederland heeft daarnaast samen met stakeholders in de EU een voorstel voor een onderzoeksagenda ontwikkeld (de zgn. Safe Chemicals Innovation Agenda) gericht op ontwikkeling van producten en materialen waarin schadelijke stoffen niet langer nodig zijn. Ik zie dit als belangrijke voorwaarde voor een circulaire economie. Het is positief om te melden dat de Europese Commissie als antwoord op dit initiatief het onderwerp heeft opgenomen in haar voorstellen voor Horizon Europe (de opvolger van Horizon 2020), en dit nu graag wil uitwerken in concrete onderzoeksprojecten.

Een voorbeeld van een nationale actie in dit kader is dat mijn ministerie een traject heeft gestart voor het bevorderen van alternatieven voor koperhoudende aangroeiwerende verf op pleziervaartuigen (zgn. antifouling). Een internationale workshop op 5 oktober en publicatie van een RIVM-rapport⁷ waren daarbij de eerste mijlpalen.

Tot slot is op 20 september een samenwerkingsagenda voor het thema Safe-by-design getekend tussen de TU Delft en het Ministerie van IenW.

Toezeggingen

Hieronder ga ik in op enkele toezeggingen op het gebied van omgevingsveiligheid en milieurisico's.

In het AO Externe Veiligheid van 16 mei (Kamerstuk 28 089, nr. 89) heb ik toegezegd:

1. Dat na het bestuurlijk omgevingsberaad en gesprekken met verschillende partners de Kamer zal worden geïnformeerd over de voortgang en vormgeving van het integraal toezicht bij Brzo-bedrijven.
2. Om u informeren over de ervaringen van de gemeenten met de lijst van potentiële zeer zorgwekkende stoffen (pZZS-lijst).

⁶ Evaluatieverslag over de achtste ronde van wederzijdse evaluaties «de praktische uitvoering en toepassing van het Europese beleid inzake preventie en bestrijding van milieucriminaliteit» (Kamerstuk 22 343, nr. 285)

⁷ https://www.rivm.nl/Documenten_en_publicaties/Wetenschappelijk/Rapporten/2018/Oktober/Antifouling_systems_for_pleasure_boats_Overview_of_current_systems_and_exploration_of_safer_alternatives

1. In het kader van het programma Duurzame Veiligheid 2030 werken overheid, wetenschap en bedrijfsleven onder andere samen aan een visie voor een toekomstbestendig en robuust Brzo-systeem waarin het bevorderen van de integrale uitvoering van Brzo-beleid wordt meegenomen. Aanleiding is onder meer de wens van het bedrijfsleven om te komen tot meer integrale en effectievere toezicht en handhaving.
Een bedrijf dat werkt met gevaarlijke stoffen is primair verantwoordelijk voor de gezondheid en veiligheid van de werknemers, het milieu en de omgeving. Het Brzo schrijft voor dat de exploitant alle maatregelen treft die nodig zijn om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor de menselijke gezondheid en het milieu te beperken. De overheid (rijk en decentrale overheden) is onder meer verantwoordelijk voor een goed functionerend stelsel, waaronder adequate VTH.
Er is een brede discussie gevoerd over de relevante toekomstige ontwikkelingen die van invloed zijn op het Brzo beleid en de uitvoering. In 2019 zal worden ingezet op het onderzoeken van de mogelijkheden van onder andere (wettelijke) experimenteerruimte en de toepassing van digitale innovatie zoals blockchain om te komen tot een robuust en toekomstbestendig Brzo-systeem. Ook wordt het wettelijk verankeren van het BRZO+ onderzocht en ingezet om de effectiviteit en integraliteit van het toezicht en de handhaving op Brzo-bedrijven verder te versterken, zoals ook door de motie Ziengs wordt verzocht. Over verdere verbetering van de samenwerking tussen toezichthouders blijf ik met mijn collega's van SZW en JenV, provincies en het bedrijfsleven in gesprek.
2. De bevoegd gezagen hebben onderling afgesproken dat potentiële Zeer Zorgwekkende Stoffen (pZZS) in het kader van de vergunningverlening met extra voorzorg moeten worden behandeld. Voor Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) geldt een streng regime, maar dat betekent niet dat aan emissies van andere stoffen geen eisen worden gesteld. De pZZS-lijst wordt als hulpmiddel gebruikt om te prioriteren binnen die grote groep van andere chemische stoffen. Zo nodig kunnen op basis van de zorgplicht aanvullende voorwaarden worden gesteld aan emissies. De pZZS-lijst helpt dan de focus te leggen op stoffen waar dat mogelijk relevant zou kunnen zijn. Inmiddels heeft de eerste actualisatie door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) van de lijst pZZS plaats gevonden, waarbij zowel stoffen zijn toegevoegd als verwijderd. Het feit dat sommige stoffen daarbij van de lijst zijn afgevallen omdat die inmiddels definitief de ZZS-status hebben terwijl andere stoffen eraf zijn omdat inmiddels bleek dat het geen ZZS is, geeft nog eens aan dat deze dynamische lijst een hulpmiddel is in aanvulling op de categorie ZZS. De stoffen op de pZZS-lijst worden ook betrokken bij de ZZS-informatie-uitvraag die op dit moment loopt. Verder is Rijkswaterstaat bezig met een pilot om de eigen lozingsvergunningen te bezien, ook daarmee wordt informatie over (p)ZZS verkregen.
De Brzo-toezichthouders in het BRZO+ verkennen tevens de raakvlakken tussen ZZS en kankerverwekkende, mutagene en reprotoxische stoffen (CMR) zoals de arbeidsomstandighedenwetgeving die kent. Met de verkenning wordt bekeken hoe de Brzo-toezichthouders elkaar kunnen versterken vanuit het gezamenlijk doel om de blootstelling aan gevaarlijke stoffen voor de mens (omgeving en werknemers) en milieu te verminderen. Deze verkenning is de eerste stap in een mogelijke integrale aanpak.

Ik blijf met de bevoegde gezagen in overleg over het effectief gebruiken van de instrumenten om emissies van ZZS en pZZS te beheersen.

Daarnaast heb ik in het AO Milieuraad van 19 juni (Kamerstuk 21 501-08, nr. 738) toegezegd om u te informeren over de wijze waarop in Europese context wordt omgegaan met schadelijke stoffen die nu in omloop zijn. Hiervoor focus ik me, in het licht van de gevoerde discussie tijdens het AO Milieuraad op wat we doen met stoffen die in het verleden toegelaten werden maar die, met de kennis van nu, nu niet meer of slechts nog beperkt toegelaten worden. Je kan die stoffen echter nog wel tegenkomen, bijvoorbeeld in oudere producten of materialen of in geïmporteerde producten. Verder ga ik in op de wijze waarop ons nationaal stoffenbeleid onder de aandacht is gebracht in Europa. Ook zijn er verzoeken vanuit uw Kamer om meer informatie over hoe het zit met chemische stoffen die op de markt worden gebracht terwijl ze niet aan de veiligheidsregels zouden voldoen⁸. Om deze vragen zo volledig mogelijk te beantwoorden verwijs ik u naar de bijlage waar ik meer gedetailleerd kan ingaan op deze onderwerpen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer

⁸ Handelingen II 2018/19, nr. 13, item 21