

Vergaderjaar 2009–2010

22 343

Handhaving milieuwetgeving

Nr. 238

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE-
LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 oktober 2009

Bijgaand zend ik u de resultaten van het RIVM-onderzoek naar de uitstoot van stoffen door Corus en de mogelijke gezondheidseffecten die daar mee kunnen samenhangen.¹ In het bijzonder wil ik de aandacht vestigen op het samenvattende RIVM rapport getiteld: «Wonen in de IJmond, ongezond?». De resultaten van het onderzoek geven aanleiding om op een aantal zaken beleidsmatig nader in te gaan, hetgeen ik dan ook in deze brief doe. Ik zal daartoe achtereenvolgens ingaan op:

1. De aanleiding van het onderzoek en de procesmatige begeleiding
2. De uitkomst van het onderzoek
3. Beleidsmatige uitgangspunten
4. Maatregelen aan de bron om emissies te reduceren
5. Monitoring van emissies en luchtkwaliteit
6. Monitoring van gezondheid
7. «Vertaling» resultaten en conclusies naar landelijk perspectief

1. De aanleiding van het onderzoek en de procesmatige begeleiding

Op 18 mei 2008 besteedde het actualiteitenprogramma Zembla aandacht aan de zorgen van omwonenden over de emissies van het staalbedrijf Corus. In deze uitzending kwam naar voren dat mensen die in de buurt van Corus wonen een grotere kans hebben op longkanker en andere ernstige aandoeningen dan mensen die elders in Nederland wonen. In mijn brief van 9 juni 2008, Kamerstuk 31 200 XI, nr. 126, heb ik een aantal vragen van Kamerleden beantwoord. Ik heb toen aangegeven dat ik het RIVM gevraagd heb om «een breder onderzoek te doen naar de samenhang tussen emissies, lokale milieukwaliteit en de gezondheid van omwonenden van Corus in de IJmond». Ik had daarbij de verwachting dat de resultaten binnen enkele maanden beschikbaar zouden zijn en dat ik vervolgens uw Kamer zou informeren over de uitkomsten van het onderzoek en de te ondernemen acties.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het onderzoek heeft meer tijd gekost dan ik destijds heb voorzien en daar is een goede reden voor. Voor de bespreking van de voortgang van het onderzoek is een klankbordgroep gevormd, bestaande uit de huisarts van Wijk aan Zee en vertegenwoordigers van de Dorpsraad Wijk aan Zee, de gemeente Beverwijk, de Milieudienst IJmond, de GGD Kennemerland, de provincie Noord-Holland en Corus. In de klankbordgroep zijn concepten van de deelrapporten besproken en is de vraag voorgelegd of de juiste gegevens gebruikt zijn en of de resultaten helder en begrijpelijk verwoord zijn. Deze klankbordgroep is in de periode augustus 2008 tot september 2009 in totaal 7 keer bijeen geweest. De discussie in de beslotenheid van de klankbordgroep is op constructieve wijze gevoerd en heeft positief bijgedragen aan het uiteindelijke resultaat van het onderzoek. Daarbij is voor iedereen van belang geweest dat zorgvuldigheid in de RIVM rapportage voorop stond. Het gevolg daarvan is dat het proces langer duurde dan voorzien, maar ook dat het draagvlak voor de uitkomst groot is.

Ook is het onderzoek voorgelegd aan een wetenschappelijke review commissie van onafhankelijke deskundigen, die zich in juni 2009 gebogen hebben over de kwaliteit van het onderzoek en de inhoud van de diverse deelrapporten. Het RIVM heeft de suggesties en kritische kanttekeningen van deze commissie zoveel als mogelijk in de rapporten verwerkt. Het RIVM heeft het onderzoek in september 2009 afgerond.

2. De uitkomst van het onderzoek

In het gehele onderzoeksgebied, dat groter is dan de IJmond, is de incidentie van longkanker 5% lager dan het landelijk gemiddelde. Echter, in bepaalde gebieden van Beverwijk en Velsen komt meer longkanker voor dan gemiddeld in andere gebieden in de regio. Dit lijkt voor het merendeel veroorzaakt te worden door de rookgewoonten van de inwoners. Na een correctie voor het rookgedrag blijkt evenwel dat longkanker in deze gebieden toch vaker voorkomt dan in andere gebieden. De mogelijke oorzaak van het verhoogde aantal longkanker gevallen is niet met zekerheid aan te geven. De verhoging kan het gevolg zijn van een meer dan gemiddeld rookgedrag in deze gebieden dan verwacht, maar kan ook samenhangen met bijvoorbeeld beroepsmatige blootstelling aan kanker- verwekkende stoffen of emissies van kankerverwekkende stoffen door industrie, scheepvaart of wegverkeer. Van stoffen als polycyclische aromatische koolwaterstoffen (pak's), cadmium en fijn stof is bekend dat deze bij inademing longkanker kunnen veroorzaken. Voor een goede en volledige duiding van de samenhang tussen emissies, lokale milieukwaliteit en gezondheid attendeer ik u op het samenvattende rapport van het RIVM «Wonen in de IJmond, ongezond?».

Het onderzoek heeft bevestigd dat de IJmond voor wat betreft de luchtkwaliteit een zwaar belast gebied is. Evenwel is ook geconstateerd, en dat is een positief signaal, dat de concentraties in de lucht van fijn stof, pak's en zware metalen (zoals cadmium) de laatste jaren lager zijn dan in het verleden. Toch wordt ook nu nog de daggemiddelde grenswaarde voor fijn stof lokaal op enkele plaatsen overschreden. Voor benzo(a)pyreen, een van de pak's, werd in 2007 in Wijk aan Zee niet aan de richtwaarde voor de luchtkwaliteit voldaan.

Voor het onderzoek van het RIVM zijn gegevens gebruikt tot en met het jaar 2007. Uit recente data over 2008 blijkt dat voor fijn stof de overschrijding van de daggemiddelde grenswaarde kleiner is geworden. In 2008 werd in Wijk aan Zee wel aan de richtwaarde voor benzo(a)pyreen voldaan.

3. Beleidsmatige uitgangspunten

Uitgangspunt in het milieubeleid van de overheid, zowel van Rijk als provincie en gemeente, is dat aan de nationale en internationale normen voor emissies en milieukwaliteit – waaronder luchtkwaliteit – wordt voldaan. Daarom heeft Nederland zich vastgelegd op het tijdig realiseren van de EU-grenswaarden voor luchtkwaliteit door het uitvoeren van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Ook voor de provincie Noord Holland en de regio IJmond is hiervoor een aanpak voorzien.

Het voldoen aan de grenswaarde voor fijn stof en het voldoen aan de normen voor pak's en zware metalen betekent overigens niet dat er dan geen gezondheidseffecten kunnen optreden. Om die reden is het van belang dat ook aan een ander uitgangspunt in het milieubeleid wordt voldaan namelijk het uitgangspunt om de emissies zo ver als mogelijk terug te dringen. Praktische handvatten voor het toepassen van dit uitgangspunt bij luchtmissies zijn bijvoorbeeld uitgewerkt in de Nederlandse emissie Richtlijn (NeR).

Toepassing van beide genoemde uitgangspunten geeft duidelijkheid en zekerheid zowel ten aanzien van de bescherming van het milieu en de gezondheid als ook ten aanzien van de voorhanden zijnde ruimte voor economische ontwikkeling, mobiliteit of woonlocaties.

Het onverminderd zoeken naar mogelijkheden om emissies terug te dringen en die mogelijkheden, zoveel als mogelijk is, toepassen schept enerzijds ruimte voor de genoemde ontwikkeling en geeft anderzijds meer zekerheid ten aanzien van de bescherming van de gezondheid en het milieu.

4. Maatregelen aan de bron om emissies te reduceren

De IJmond kent een grote verzameling van bronnen van emissies. Corus is binnen die verzameling een grote bron. Daarom wordt ook in deze brief een onderscheid gemaakt tussen de emissies van Corus en die van de overige bronnen.

Corus

Corus draagt bij aan de belasting van fijn stof in de IJmond. Het bedrijf heeft in overleg met het bevoegd gezag, de provincie Noord-Holland, de afgelopen decennia al veel gedaan om de emissie van fijn stof terug te dringen. Omdat er in mijn ogen ook mogelijkheden zijn om de emissies verder terug te dringen is de VROM-Inspectie in beroep gegaan tegen het herstelbesluit van de provincie voor de revisievergunning van Corus. Een belangrijk punt in deze beroepsprocedure bij de Raad van State is het realiseren van een doekfilter bij de Sinterfabriek, een van de grote bronnen van fijn stof en zware metalen binnen het bedrijf. Recent heeft de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak advies uitgebracht aan de Raad van State, waarin geconcludeerd wordt dat een doekfilter als BBT (best beschikbare techniek) beschouwd moet worden voor de rookgasreiniging van sinterfabrieken. Met het installeren van een doekfilter kan een belangrijke vermindering van de emissies van fijn stof en zware metalen worden bereikt.

De Raad van State zal binnenkort met haar oordeel in deze zaak komen.

Uit het overleg dat ik met Corus heb gevoerd is gebleken dat Corus het belang onderschrijft van het installeren van een doekfilter om de uitstoot van fijn stof en schadelijke stoffen te reduceren. Het zal duidelijk zijn vanuit het oogpunt van de gewenste emissiereductie dit zo spoedig mogelijk te realiseren.

Corus heeft aangegeven de plannen hiervoor voor te bereiden. Daarvan maakt plaatsing van doekfilters voor de Sinterfabriek in de periode 2012–2015 onderdeel uit. Voorts heeft Corus mij medegedeeld dat ook in de periode tussen nu en 2015 gewerkt wordt aan de reductie van de huidige emissies. Door het verbeteren van de procesgang en het procesmanagement bij de Sinterfabriek is een reductie van de huidige emissies tot maximaal 40% haalbaar.

Het bevoegd gezag heeft mij voorts laten weten dat zij goed zal toezien op de mogelijkheden om de emissies van pak's bij de zogeheten «kooks-»fabrieken verder terug te dringen.

Overige bronnen in de IJmond

Naast Corus zijn er nog andere industriële bronnen in de IJmond die met hun emissies bijdragen aan de waargenomen luchtkwaliteit. Daarnaast is er sprake van emissies door het verkeer en de scheepvaart. Ook deze bronnen moeten afzonderlijk onder de loep worden genomen met als doel het in kaart brengen en realiseren van de mogelijkheden om de emissies terug te dringen.

Ten aanzien van het wegverkeer geldt bijvoorbeeld dat door de aanscherping van emissie-eisen voor motorvoertuigen de emissies – bij gelijkblijvende mobiliteit – langzaam zullen teruglopen. Ook verkeerscirculatieplannen, betere doorstroming, overschakeling op schonere brandstoffen als LPG en aardgas kunnen leiden tot minder milieubelasting.

Bij de scheepvaart kan het aanbieden van walstroom wellicht leiden tot een aanzienlijke vermindering van de emissies van fijn stof, SO₂ en NO_x. Het bevoegd gezag heeft mij al laten weten actief aan de slag te zijn om haalbaarheid van deze maatregel in kaart te brengen. Ik verwacht dat binnen enkele maanden duidelijk zal zijn of dit in de IJmond een kansrijk instrument is voor het reduceren van emissies.

Voorts zijn er enkele andere grote bronnen van emissies van stoffen in de IJmond. De provincie zal in het kader van het NSL en het hierin opgenomen Actieplan Fijn Stof nagaan welke mogelijkheden er zijn om de vergunningen van deze bedrijven aan te scherpen onder andere met het oog op verdere reductie van de emissies van fijn stof. Ook op dit punt verwacht ik dat binnen enkele maanden duidelijk zal zijn hoeveel emissiereductie in de IJmond door toepassing van dit instrument te realiseren is. De VROM-Inspectie zal vanuit haar adviesrol dit proces bewaken en stimuleren.

Veelheid aan bronnen zorgt voor een complexe opgave

Het bevoegd gezag ter plaatse in de IJmond heeft de verantwoordelijkheid om in het kader van de milieuvergunningen uitvoering te geven aan de mogelijkheden om emissies terug te dringen. Het provinciaal bestuur is bevoegd gezag voor Corus en enkele andere grote bedrijven en de gemeenten zijn het gezag voor de overige bedrijven. De opgave voor het bevoegd gezag om invulling te geven aan die verantwoordelijkheid dient niet onderschat te worden.

Ook het feit dat ook de andere hierboven genoemde bronnen (verkeer, scheepvaart) bijdragen aan de verminderde luchtkwaliteit in het onderhavige gebied in vergelijking met andere delen in Nederland maakt het dat «alles uit de kast» gehaald moet worden om de luchtkwaliteit te verbeteren. Dat is voorwaar een complexe opgave.

5. Monitoring van emissies en luchtkwaliteit

De monitoring van emissies en luchtkwaliteit is, net als de monitoring van de gezondheid (zie de volgende paragraaf), een activiteit die aanvullend is op de maatregelen aan de bron. Door monitoring kan zichtbaar gemaakt worden welke trends er te zien zijn en wat het effect is van maatregelen aan de bron.

Monitoring van emissies

Voor een groot aantal stoffen zijn emissie-eisen (concentratiegrenzen, jaarvrachten) in de vergunning van Corus opgenomen. Van enkele prioritaire stoffen in het milieubeleid zoals vanadium, beryllium en pcb's zijn geen emissiegegevens beschikbaar omdat er geen rapportageplicht voor bestaat. Voor vanadium verwacht het RIVM dat de emissie onder de norm blijft; voor beryllium kan het RIVM geen schatting maken. Uit oriënterende metingen van Corus blijkt de uitstoot van pcb's lager te zijn dan de drempelwaarde waarboven gerapporteerd moet worden.

Vanuit het oogpunt van deregulering en vermindering van administratieve lasten voor het bedrijfsleven wordt door de overheid terughoudendheid betracht met betrekking tot het opleggen van een rapportageplicht. Alleen wanneer er sprake is van overschrijding of vermoeden van overschrijding van relevante normen is een dergelijke plicht gewenst.

Het RIVM-onderzoek geeft naar mijn mening geen aanleiding om monitoring of rapportageplicht voor bovengenoemde stoffen voor te gaan schrijven.

Monitoring van luchtkwaliteit

In bijgevoegd deelrapport 1 van het RIVM («De invloed van Corus op de luchtkwaliteit van de leefomgeving») wordt gesteld dat de meetresultaten verschillende vragen oproepen en dat er voor een aantal stoffen slechts indicatieve metingen zijn verricht. Bij de vragen gaat het met name om de mate waarin Corus en andere significante bronnen in de directe omgeving bijdragen aan de concentraties van verschillende stoffen in de IJmond. De concentraties van een aantal stoffen in de lucht, zoals zware metalen en benzo(a)pyreen, worden incidenteel gemeten zodat er slechts sprake is van indicatieve concentraties. Het is evenwel wenselijk, onder andere gezien de kankerverwekkende eigenschappen van deze stoffen, om deze concentraties nauwkeuriger te kennen hetgeen mogelijk is door niet incidenteel maar regelmatig te meten.

Het is evident dat ook de resultaten van de monitoring van de luchtkwaliteit zonder twijfel moeten zijn. De door het RIVM gesignaleerde twijfel over de representativiteit van de meetstations moet worden opgelost. De beschikbare meetpunten moeten onderscheidend te zijn, in de zin dat beïnvloeding door verschillende bronnen van luchtmissies zoveel mogelijk kan worden geïdentificeerd. Het meetnet kent hiaten. Zo ontbreekt er bijvoorbeeld een referentiemeetpunt aan de westzijde van Corus en aan de oostzijde (Velsen Noord). Ook het door het RIVM en anderen geconstateerde verschil tussen gemeten en berekende waarden voor PM 10 in de IJmond dient, op een later tijdstip, nader onderzocht te worden op basis van meer en betere meetgegevens.

Het RIVM-onderzoek heeft aldus voor mij duidelijk gemaakt dat het noodzakelijk is om op korte termijn te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om het meetnet te optimaliseren voor wat betreft meetlocaties, meetapparatuur, meetfrequentie en te meten stoffen. De betrokken partijen (provincie, Corus, het RIVM en de GGD Amsterdam als beheerder van het lokale meetnet) hebben de intentie uitgesproken begin 2010 met voorstellen te

komen hoe een dergelijk meetnet idealiter ingericht zou moeten worden uit oogpunt van luchtkwaliteitsnormen en gezondheidsaspecten. Ook wordt bezien hoe zij op kosteneffectieve wijze invulling kunnen geven aan een adequaat meetnet.

6. Monitoring van gezondheid

Het is bekend dat (chemische) stoffen als fijn stof, zware metalen en pak's een negatieve invloed hebben op de gezondheid van mensen. Juist omdat er gezondheidseffecten kunnen optreden, is het noodzakelijk om spreekwoordelijk «de vinger aan de pols» te houden, zeker in gebieden waar meer dan gemiddeld sprake is van dergelijke negatieve invloeden op de gezondheid.

Het is, zo blijkt uit de RIVM rapportage, weinig zinvol om het onderzoek zoals beschreven in deelrapport 3, «Geografisch patroon van kanker in de IJmond en omstreken» op korte termijn te herhalen. Het is immers zo dat na blootstelling aan kankerverwekkende stoffen het vele jaren duurt voordat longkanker zich zodanig ontwikkelt dat de mens er ziek van wordt en eventueel er aan sterft.

De huidige gevallen van longkanker zeggen dan ook niets over de huidige luchtkwaliteit. De gezondheidseindpunten voor luchtwegaandoeningen en hart- en vaatziekten zoals beschreven in deelrapport 4, «Gezondheidsproblemen in de regio IJmond zoals geregistreerd door de huisarts», zijn wellicht geschikt om de huidige gezondheidsklachten te monitoren. Echter, momenteel heeft de registratie van huisartsen nog te veel beperkingen.

In het kader van de Wet Publieke Gezondheid hebben sinds enkele jaren gemeenten en GGD's de verplichting om de algemene gezondheidssituatie in kaart te brengen, met name middels gezondheidsenquêtes. Deze gezondheidsmonitoringgegevens van de GGD, in combinatie met bijvoorbeeld registratiedata over medicatiegebruik van apothekers, kunnen een doelmatig alternatief bieden om de vinger aan de pols te houden. Zo kan met relatief weinig inspanning de trend tussen blootstelling (via het meetnet) en gezondheidseffecten (analyse van gegevens van GGD en medicatiegebruik) worden gevolgd.

Ik heb het RIVM verzocht om in overleg met de GGD Kennemerland en andere betrokken partijen in het eerste kwartaal van 2010 met voorstellen te komen voor een doelmatige monitoring van de gezondheid in de IJmond. Mogelijk kan daarbij aansluiting gevonden worden bij de systematiek van het in de PKB Schiphol en Omgeving vastgelegde monitoringprogramma Gezondheidskundige Evaluatie Schiphol, dat door het RIVM wordt uitgevoerd. Ook kan het van belang zijn de situatie in de IJmond in het perspectief te plaatsen van de gezondheidssituatie in andere industriële en grootstedelijke woongebieden in Nederland.

Een uitgebreider onderzoek naar de kankerincidentie kan bijvoorbeeld over 10 jaar weer opgepakt worden. Het is niet zinvol daar nu al een besluit over te nemen. De trend in medicaties en signalen van huisartsen en GGD zouden te zijner tijd aanleiding kunnen geven om op dat moment te besluiten tot een meer diepgaand onderzoek.

7. «Vertaling» resultaten en conclusies naarlandelijk perspectief

De situatie in de IJmond is, wanneer gekeken wordt naar de luchtkwaliteit en de emissies van gevaarlijke stoffen, niet uniek in ons land. Ook in andere verstedelijkte gebieden met een hoge concentratie van mensen en industrie en een grote mobiliteit worden bijvoorbeeld hoge concentraties fijn stof gemeten. Ik denk hierbij aan regio's als Amsterdam, Rijnmond,

het Sloegebied en Eindhoven. Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit en de daaronder hangende regionale programma's bieden het kader om de luchtkwaliteit te laten voldoen aan de Europese eisen zoals die gesteld zijn aan een paar stoffen. Ik heb hiervoor al aangegeven het van belang te vinden dat de inspanningen erop gericht moeten zijn om zo mogelijk toch nog verder te gaan dan het voldoen aan deze internationale en nationale normen.

Mede om die reden adviseer ik het bevoegd gezag in onder andere bovengenoemde regio's nog eens kritisch te kijken naar de mogelijkheden die de vergunningen voor met name de grote fijn stof bronnen bieden tot verdergaande emissiereducties. En als die mogelijkheden er zowel technisch als economisch zijn, die mogelijkheden in overleg met het bedrijfsleven dan ook te benutten. In het belang van ons aller gezondheid!

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer