

## Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Eerste Kamer  
der Staten-Generaal  
Binnenhof 21-23  
2513 AA DEN HAAG

### Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Rijnstraat 8  
2515 XP Den Haag  
Postbus 20901  
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000  
F 070-456 1111

**Ons kenmerk**  
IENM/BSK-2017/251549

**Uw kenmerk**  
150877.26u

Datum 18 januari 2018  
Betreft Beantwoording vragen over tussenrapportage programma  
"Bewust Omgaan met Veiligheid"

Geachte voorzitter,

Op 9 oktober 2017 heeft de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening naar aanleiding van de tussenrapportage van het programma "Bewust Omgaan met Veiligheid" mij een aantal vragen voorgelegd. Met deze brief beantwoord ik die vragen.

### Vragen van de SP-fractie

*Voorbeeld 2 op pagina 12 van het RIVM<sup>1</sup>-rapport<sup>2</sup> kan gezien worden als een groot pleidooi voor het handhaven van de WHO<sup>3</sup>-norm aangaande luchtkwaliteit in plaats van de EU-norm. Echter, een soepeler norm wordt gehanteerd omdat het belang van de economie groter wordt geacht. In het rapport staat echter ook dat strengere normen economisch gezien gunstig kunnen uitpakken.<sup>4</sup> Kunt u hier dieper op ingaan? Welke voordelen kunnen zich manifesteren? Beïnvloedt dit uw afweging, en zo ja, hoe? En zo nee, waarom niet?*

Het RIVM-rapport geeft aan dat de Europese grenswaarden voor luchtkwaliteit bijna nergens in Nederland worden overschreden. Ook wanneer de Europese grenswaarden worden gehaald, doen zich echter, zoals het RIVM-rapport stelt, nog steeds gezondheidsrisico's voor. Daarom streef ik naar permanente verbetering van de luchtkwaliteit, waarbij de ambitie is om toe te werken naar de streefwaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie. Een dergelijke ambitie heeft volgens het RIVM-rapport gunstige economische consequenties. Dit blijkt tevens uit de kosten-batenanalyse die onder leiding van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in het kader van de totstandkoming van de NEC-Richtlijn uitgevoerd is.<sup>5</sup> Een verbetering van de luchtkwaliteit door de NEC-Richtlijn zal ervoor zorgen dat er gezondheidswinst wordt behaald: de baten hiervan zijn volgens het PBL € 623 mln per jaar, terwijl de kosten € 78 mln per jaar zijn. Deze getallen geven een goede indicatie. Ik heb een start gemaakt met het opstellen

<sup>1</sup> Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

<sup>2</sup> Kamerstukken I 2016/17, 28 663, B, Bijlage 2 Een scan van de veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving (RIVM Briefrapport 2017-0030).

<sup>3</sup> World Health Organization.

<sup>4</sup> Kamerstukken I 2016/17, 28 663, B, Bijlage 2 Een scan van de veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving (RIVM Briefrapport 2017-0030), p. 12.

<sup>5</sup> Kamerstuk 22 112, nr. 1942.

van een nationaal actieplan luchtkwaliteit waarbij gezondheid centraal staat en waarin wordt toegewerkt naar de streefwaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie. Hierin zal ik ook aandacht besteden aan de economische gevolgen en kansen die dit met zich brengt. De Gezondheidsraad zal binnenkort advies uitbrengen over de vraag op welke stoffen en sectoren het luchtkwaliteitsbeleid zich zou moeten richten voor het realiseren van gezondheidswinst. Dit advies kan als basis dienen voor het nationaal actieplan luchtkwaliteit, dat ik eind 2018 naar de Tweede Kamer zal sturen.

**Ministerie van  
Infrastructuur en  
Waterstaat**

**Ons kenmerk**  
IENM/BSK-2017/251549

*Onze luchtkwaliteit veroorzaakt 16.000 vroegtijdige sterfgevallen per jaar, 9 miljard euro aan gezondheidsschade en 1,5 miljard euro aan materiële schade. Vindt u dit aanvaardbaar? Graag een toelichting op uw antwoord.*

De luchtkwaliteit is sterk verbeterd in de afgelopen jaren en zal de komende jaren verder verbeteren. Mede door de NEC-Richtlijn moet het aantal vroegtijdige sterfgevallen als gevolg van een slechte luchtkwaliteit in 2030 in Europa nagenoeg gehalveerd zijn. Daarmee zijn we er echter nog niet. Ik streef daarom naar permanente verbetering van de luchtkwaliteit, waarbij de ambitie is om toe te werken naar de streefwaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie. Zie verder het antwoord op de vorige vraag.

*Het voornoemde rapport concludeert: "We worden in onze fysieke leefomgeving voortdurend, soms gelijktijdig, geconfronteerd met uiteenlopende bedreigingen."<sup>6</sup> Wat gaat u doen ten aanzien van de factoren die u kunt beïnvloeden? Wat is wat u betreft het 'laaghangend fruit'?*

Het beleid is erop gericht om de kwaliteit van onze leefomgeving op alle onderdelen (lucht, geluid, bodem, water) continu te verbeteren, omdat dit ten goede komt aan de gezondheid van de mens en het milieu. De bedreigingen van die kwaliteit hebben de volle aandacht. Het eerdergenoemde ambitieniveau is per bedreiging het richtpunt dat behaald moet worden om die gezondheid van mens en milieu te waarborgen. Het huidige beleid ten aanzien van bijvoorbeeld emissies van zeer zorgwekkende chemische stoffen wordt voortgezet en geïntensiveerd, zodat we sneller identificeren welke stoffen zeer zorgwekkend zijn. Een ander voorbeeld is het beleid ten aanzien van chemische installaties dat wordt gemoderniseerd met als doel dat de regelgeving niet alleen eenvoudiger uit te voeren is, maar ook dat de omgeving rond deze installaties veiliger wordt. Ondanks dat de afzonderlijke thema's (bedreigingen) wellicht adequaat kunnen worden aangepakt op weg naar het realiseren van het ambitieniveau op dat thema, kunnen er lokale of regionale situaties zijn waar de stapeling van die afzonderlijke bedreigingen tot een grote belasting voor mens en milieu leidt. Er is dan een meer integrale aanpak nodig. Als voorbeeld noem ik een stadswijk met grote verkeersdrukke, gelegen nabij de risicocontouren van chemische industrie, en met een historische bodemverontreiniging. Het verbeteren van een dergelijke leefomgeving hangt nauw samen met besluiten over de lokale of regionale ruimtelijke inrichting. Een brede basis hiervoor vormen de omgevingsvisies. Wettelijke kaders en praktische handvatten voor de aanpak van een dergelijke ongewenste situatie worden geboden door de nieuwe Omgevingswet. U vraagt ook om het 'laaghangend fruit'. Het resultaat van onder andere vele jaren milieubeleid is dat de afzonderlijke bedreigingen van de Nederlandse leefomgeving goed zijn aangepakt, zodat we per bedreiging kunnen spreken van een

<sup>6</sup> Kamerstukken I 2016/17, 28 663, B, Bijlage 2 Een scan van de veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving (RIVM Briefrapport 2017-0030), p. 21.

basisbeschermingsniveau dat bereikt is. Daarmee is het 'laaghangend fruit' geplukt. Een voorbeeld daarvan is de bodemsanering die nu op veel locaties gerealiseerd is. Een ander voorbeeld is de slag die we hebben gemaakt in de verbetering van de luchtkwaliteit, zoals aangegeven in het vorige antwoord. De uitdaging is nu om per bedreiging het ambitieniveau te realiseren en om situaties in de leefomgeving waar stapeling zich voordoet, zoals bijvoorbeeld in gebieden met veel industriële activiteit en hoge dichtheid van infrastructuur, voortvarend aan te pakken. Die uitdaging vereist doorpakken per thema in gezamenlijkheid met vele partijen (onder andere bedrijfsleven, andere overheden, burgers) maar ook integraal denken. In de toegezegde eindrapportage van het programma "Bewust Omgaan met Veiligheid" zal ik nader ingaan op dit punt.

*Het aantal verkeersdoden en ernstig gewonden is in het laatste onderzoeksjaar gestegen ten opzichte van enkele jaren daarvoor. Heeft u hier een verklaring voor?*

Op 7 december jl. is de Tweede Kamer geïnformeerd over het aantal ernstige verkeersgewonden en verkeersdoden in 2016<sup>7</sup>. Daarbij is ook informatie gedeeld over de wegen waarop verkeersdoden vallen, verdelingen naar leeftijd en naar vervoersmiddel. Er kunnen vele oorzaken zijn van ongevallen; dit kan niet uit de registratie worden afgeleid. Daarom voeren onderzoeksinstituten regelmatig dieptestudies uit. Het beleid wordt vervolgens bepaald op basis van zowel de registratie als de dieptestudies. Daarnaast wordt de aandacht nu – naast het verbeteren van de registratie – vooral gericht op het verzamelen van data in het kader van de risicogestuurde aanpak. Hiermee wordt beoogd ongevallen te voorkomen.

*In de AMECO-verkenning<sup>8</sup> wordt een aantal aanbevelingen gedaan. Neemt u deze (deels) over? Graag een toelichting op uw antwoord.*

In de AMECO-verkenning wordt aanbevolen om meer aandacht te schenken aan cumulatie, stapeling van afzonderlijke bedreigingen van de veiligheid en gezondheid van de leefomgeving. Daarbij wordt opgemerkt dat dit vooral een lokale aanpak vergt. Deze aanbevelingen onderschrijf ik, zoals ook moge blijken uit mijn antwoorden op de vorige vragen. Lokale initiatieven kunnen, ook nog vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet, invulling geven aan een meer integrale benadering die in sommige situaties noodzakelijk is. Momenteel worden al honderden pilots en projecten in het hele land uitgevoerd in het kader van de Omgevingswet en de Crisis- en herstelwet. Sprekende voorbeelden zijn te vinden in het rapport 'Pionieren met de Omgevingswet' dat u eind 2016 ontving. Overigens is het natuurlijk zo dat wanneer 'lokale' problemen zich op vergelijkbare wijze op meerdere plaatsen manifesteren, de landelijke overheid een faciliterende rol kan spelen in de integrale aanpak, bijvoorbeeld door initiatieven te ontplooiën om kennis van de problematiek of de aanpak van die problematiek te ontwikkelen en te delen.

### **Vragen van de GroenLinks-fractie**

*U geeft aan dat per risico impliciet of expliciet een basisbeschermingsniveau wordt aangehouden. Graag een toelichting wat u hiermee bedoelt. Welk verschil is er tussen impliciet of expliciet? Bedoelt u dat niet voor alle risico's een basisbeschermingsniveau wordt gedefinieerd of vastgesteld?*

<sup>7</sup> Kamerstuk 29 398, nr. 573.

<sup>8</sup> Kamerstukken I 2016/17, 28 663, B, Bijlage 3 Cumulatie in risico- en veiligheidsvraagstukken - Verkenning (AMECO, Utrecht, april 2016).

Het basisbeschermingsniveau is het niveau dat we als basis beschouwen en dat we met het huidige beleid (bijvoorbeeld door normstelling) hebben bereikt. Aan dat basisbeschermingsniveau is dus vaak een expliciete wettelijke norm verbonden, maar het kan ook een impliciet kwalitatieve waarde zijn die door de jaren heen bereikt is. Het basisbeschermingsniveau kan in verschillende termen worden uitgedrukt, afhankelijk van het onderwerp (emissies stoffen, veiligheid, etc.), maar is als zodanig altijd aanwezig. Het kan bijvoorbeeld gaan om de kans op overlijden door een overstroming, het aantal verkeersslachtoffers, of de kans op nadelige gevolgen voor de gezondheid door bijvoorbeeld stoffen in de lucht.

*Verder geeft u aan dat via allerlei instrumenten, waaronder wettelijke regels en normen, situaties niet ongezonder of onveilig worden dan het huidige niveau van basisbescherming. Bent u het met de GroenLinks-fractieleden eens dat dit vereist dat er altijd een basisbeschermingsniveau wordt vastgesteld? Gebeurt dit ook in de praktijk?*

Het basisbeschermingsniveau is naar zijn aard het niveau van bescherming dat bij het huidige beleid in de praktijk is gehaald, vaak via normstelling. Via de gebruikelijke monitoringssystemen is dit niveau ook bekend. Dit basisbeschermingsniveau is in principe overal in Nederland voor elke burger het vertrekpunt van waaruit we streven naar behoud of verbetering van dit niveau. Alleen in uitzonderlijke gevallen kan nog een 'saneringsslag' nodig zijn om dat algemene basisbeschermingsniveau te bereiken. Bijvoorbeeld bij een bepaald verkeersknooppunt of een locatie met nog te saneren verontreiniging.

*U geeft voorts aan dat er naast het basisbeschermingsniveau ook een ambitieniveau wordt gehanteerd, en dat er ruimte zit tussen basisbeschermingsniveau en ambitieniveau, waarbij er ook ruimte voor afwegingen is tussen bijvoorbeeld economische ontwikkeling en gezondheid en milieu. Ook schrijft u dat het ambitieniveau voor alle thema's gelijk is, namelijk een omgeving waarin iedereen veilig en gezond is en zich ook zo voelt. Bent u het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat dit dus betekent dat het basisbeschermingsniveau onvoldoende is om een omgeving te creëren die voor iedereen veilig en gezond is? Waarom maakt u het realiseren van een veilige en gezonde omgeving afhankelijk van afwegingen tussen bijvoorbeeld economische ontwikkeling en veiligheid/gezondheid?*

Ik verwijs in antwoord op deze vraag naar de antwoorden op de vragen van de fractie van de SP. Voorts wil ik naar aanleiding van uw vraag het volgende daaraan toevoegen. Er is, zo blijkt ook uit rapportages van onder andere het PBL<sup>9</sup>, door het beleid van de afgelopen jaren veel bereikt. De leefomgeving is schoner en veiliger geworden. De ziektelasten die door milieufactoren worden veroorzaakt, bedragen 5,7% van alle ziektelasten in Nederland (RIVM)<sup>10</sup>. Overigens ben ik het met u eens dat op de lange termijn en voor sommige plaatsen in Nederland nog meer beleidsinspanningen nodig zijn. En dat er situaties zijn waar burgers zich niet veilig voelen omdat er nog risico's zijn (bijvoorbeeld emissies van chemische stoffen). De resultaten van jaren inspanning hebben tot een verbetering geleid tot een niveau dat we het basisbeschermingsniveau hebben genoemd. Daar mogen

<sup>9</sup> PBL-rapport 2908, Tussenbalans voor de Leefomgeving, 15-9-2017. PBL-rapport 1838, Balans voor de Leefomgeving 2016, 14-9-2017.

<sup>10</sup> Knol A.B. en B.A.M. Staatsen. Trends in the environmental burden of disease in the Netherlands, 1980 - 2020. RIVM-rapport 500029001. Bilthoven: RIVM, 2005.

we trots op zijn. Evenwel is er nog werk aan de winkel om dichterbij onze ambities ten aanzien van veiligheid en gezondheid te komen. Het eerdergenoemde percentage ziektelast veroorzaakt door milieufactoren moet verder omlaag. Maar ook op andere onderdelen is veiligheids- en gezondheidswinst te behalen, vandaar de geformuleerde ambities. Om van het gerealiseerde basisbeschermingsniveau bij het ambitieniveau te komen, is het noodzakelijk om niet alleen de huidige inzet per thema te continueren, maar ook oog te hebben voor de dwarsverbanden. Het eerdergenoemde 'laaghangend fruit' is geplukt, en het tempo waarin de ambities kunnen worden gerealiseerd, is afhankelijk van vele factoren. Daar moet rekening mee worden gehouden, en voor de brede afweging van die factoren geldt het afwegingskader 'Bewust Omgaan met Veiligheid'<sup>11</sup>. In deze integrale afweging hebben aspecten als bestaande wettelijke kaders en afspraken, technische haalbaarheid van maatregelen, kosten en baten, emoties en ethische afwegingen en impact voor mens en milieu een plaats.

**Ministerie van  
Infrastructuur en  
Waterstaat**

**Ons kenmerk**  
IENM/BSK-2017/251549

*U geeft aan dat het gestapelde risico op sommige plekken toeneemt, bijvoorbeeld in dichtbevolkte gebieden met intensieve veehouderij. Ook schrijft u dat de Omgevingswet de mogelijkheid biedt om risico's integraal aan te pakken op lokaal niveau, aangezien stapeling van risico's daar het meest voelbaar is: "«daar waar de burger zijn voordeur uitstapt» en geconfronteerd wordt met risico's uit verschillende bronnen."<sup>12</sup> Bedoelt u dat deze burger ook de eerst aangewezen is om alarm te slaan, of is het de taak van de overheid om via monitoring en meting overschrijdingen door stapeling direct vast te stellen en tot handhaving of andere maatregelen over te gaan? De GroenLinks-fractieleden vragen u of gestapelde risico's niet evenzeer aanwezig zijn op regionaal niveau, zoals de stapeling van effecten van de intensieve veehouderij, het verkeer en eventuele andere bedrijfsactiviteiten. Hoe zullen overheden op lokaal, provinciaal en landelijk niveau de stapeling van risico's en de effecten daarvan monitoren en waar nodig tot handhaving overgaan? Zijn de verschillende overheden daar voldoende op toegerust?*

Het is en blijft een taak van overheden om situaties waar sprake is van stapeling van risico's te signaleren. Vaak zijn deze situaties bekend bij de gemeente. Een gemeente zal een integrale aanpak baseren op een gemeentelijke omgevingsvisie. In het opstellen van zo'n visie worden doorgaans burgers en andere partijen betrokken. Daarnaast krijgen burgers steeds meer mogelijkheden om zelf de kwaliteit van de leefomgeving te monitoren en daarmee bij te dragen aan onderzoek (*citizen science*). Zo is het bijvoorbeeld mogelijk om zelf de luchtkwaliteit te meten. Het RIVM ondersteunt dat soort initiatieven met informatie voor burgers. Ten aanzien van monitoring is het voornemen om in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) een hoofdstuk op te nemen waarin staat welke overheid welke gegevens verzamelt. Hier is sprake van een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen verschillende overheden. Zo is bijvoorbeeld de provincie belast met het verzamelen van gegevens over geluid van belangrijke wegen,<sup>13</sup> en dient de gemeente gegevens te verzamelen over geluid voor het maken van geluidbelastingkaarten.

*U schrijft dat het voorkomen van nieuwe risico's ook van belang is voor het stimuleren van een circulaire economie, omdat grondstoffen langer in de keten*

<sup>11</sup> Kamerstuk 28 663, nr. 60. "Bewust Omgaan met Veiligheid: Rode Draden".

<sup>12</sup> Kamerstukken I 2016/17, 28 663, B, p. 3.

<sup>13</sup> De in 2016 in de Staatscourant gepubliceerde wegen (Staatscourant nr. 31300, 23 juni 2016).

*worden gehouden en het dus extra belangrijk is dat deze veilig zijn voor mens en milieu. Betekent dit dat de relevantie van het voorzorgprincipe nog veel groter zal worden dan nu al het geval is? Graag een toelichting.*

**Ministerie van  
Infrastructuur en  
Waterstaat**

**Ons kenmerk**  
IENM/BSK-2017/251549

Het voorzorgbeginsel is een belangrijk uitgangspunt bij het beheersen van bedreigingen voor de veiligheid en de gezondheid, vooral ook in situaties waarin er sprake is van nieuwe ontwikkelingen. Dat zijn vaak situaties waarin er wel aanwijzingen voor bedreigingen zijn, maar ook nog veel onzekerheden over risico's. In september 2016 is het Rijksbrede programma Circulaire Economie van start gegaan. In het Regeerakkoord is aangegeven dat de afspraken uit dit programma en de transitieagenda's uit het Grondstoffenakkoord uitgevoerd gaan worden. Daar waar materialen en grondstoffen langer in de keten worden gehouden, is extra alertheid op eventuele risico's nodig. Er wordt daarom de komende jaren ingezet op het concept 'Veilig aan de Voorkant - *Safe by design*'. Zo wordt getracht, tijdens een door Nederland georganiseerde internationale conferentie dit voorjaar, duidelijkheid te krijgen over wat nodig is om innovatoren al vroeg in het ontwerpproces rekening te laten houden met de mogelijke risico's van nanomaterialen en daarover eventueel afspraken te maken. Uitgangspunt daarbij is dat bij het ontwerpen van een (chemische) stof, een materiaal, een product of een productieproces veiligheid en gezondheid al vanaf het begin van het ontwerp wordt meegewogen, zodat de veiligste en gezondste opties kunnen worden gekozen en gerealiseerd. Implementatie van dit uitgangspunt zorgt ervoor dat materiaalketens echt circulair kunnen worden, omdat producten en processen in die keten in zichzelf veilig en gezond zijn, ook voor de lange termijn.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

S. van Veldhoven - Van der Meer