

Vergaderjaar 2006–2007

**27 801**

## **Vierde Nationaal Milieubeleidsplan**

**Nr. 46**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2006

Op 10 mei 2006 heeft de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen (AGS) een advies uitgebracht betreffende de publicatie «Chloor, opslag en gebruik» uit de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen (PGS 11). Dit advies is ook aan de Tweede Kamer gestuurd.

Mede namens de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Verkeer en Waterstaat deel ik u het kabinetsstandpunt mede over genoemd advies.

PGS 11 betreft een ongewijzigde heruitgave van CPR 10, uitgave 1983. In PGS 11 wordt aandacht besteed aan milieuveiligheid, brandveiligheid en arbeidsveiligheid.

Publicaties in deze PGS-reeks worden als «stand der techniek»-documenten door het bedrijfsleven gehanteerd. Verder worden deze publicaties door overheden ten behoeve van vergunningverlening en handhaving gebruikt, indien deze publicaties in vergunningen zijn gebruikt, of het stellen van eisen door de Arbeidsinspectie.

#### **Het advies**

De Adviesraad stelt in zijn advies vast, dat in de huidige PGS 11 essentiële aspecten van de chloorketen niet worden behandeld, en dat de publicatie voor de onderwerpen die ze wel behandelt, niet meer actueel is. PGS 11 sluit noch aan bij de huidige stand der techniek, noch bij de huidige wet- en regelgeving.

Op basis van de Wet milieubeheer, de Arbeidsomstandighedenwet en de Seveso II richtlijn zijn, na het uitbrengen in 1983 van PGS 11, toen nog CPR 10, drie besluiten vastgesteld, die algemene kaders stellen voor het veilig omgaan met gevaarlijke stoffen. Dit zijn het Besluit risico's zware ongevallen, het Besluit externe veiligheid inrichtingen en het Arbobesluit. Algemene technische veiligheidseisen voor (het ontwerp van) installaties

waarin zich gassen onder overdruk bevinden, worden met name gesteld in het Warenwetbesluit drukapparatuur, gebaseerd op de desbetreffende Europese richtlijn.

Het wettelijk kader voor het vervoer van gevaarlijke stoffen in Nederland wordt in hoofdzaak gevormd door de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, en het Besluit vervoer gevaarlijke stoffen. In de desbetreffende Europese richtlijnen zijn de bepalingen van het ADR voor wegtransport overgenomen alsmede de bepalingen van het RID voor spoorwegvervoer.

De Europese brancheorganisatie voor de chlooralkali-industrie, Euro Chlor, heeft in aanvulling daarop technische documenten opgesteld voor het veilig omgaan met chloor. Deze documenten omvatten de gehele chloorketen, van productie, opslag, overslag, gebruik en transport van chloor tot de hulpverlening na ongevallen en rampen. De documenten worden ontsloten door twee sleuteldocumenten, één voor inrichtingen en één voor transport.

Alleen de locatie en plaatsing van onderdelen van een installatie wordt in deze documenten niet behandeld. De Adviesraad is van oordeel dat deze zaken voldoende worden afgedekt door het uitvoeren van een effectberekening conform PGS 2 (methods for the calculation of physical effects).

De Adviesraad is, alles overwegende, van oordeel, dat naast genoemde documenten geen aanvullende regels in de vorm van een PGS-publicatie nodig zijn, en adviseert de gedateerde en onvolledige PGS 11 over chloor (1983) in te trekken.

De Adviesraad is daarnaast van oordeel dat het veiligheidsbeheersysteem dat op basis van het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo '99) verplicht is bij alle bedrijven, die meer dan 10 ton chloor binnen de inrichting opslaan, voldoende waarborgen biedt voor een veilig omgaan met gevaarlijke stoffen. Aanvullende eisen in een individuele milieuvergunning zijn niet meer nodig.

Om het eventueel ontbreken van het juiste kennisniveau bij het bevoegd gezag te compenseren, herinnert de Adviesraad aan zijn eerdere advies hiervoor een voorziening op landelijk niveau in te stellen. (Advies «Ruimte voor Expertise»).

Voor buistransport is de Adviesraad van mening dat een wettelijke verankering gecreëerd dient te worden.

Tenslotte beveelt de Adviesraad aan periodiek de Euro Chlor documenten te evalueren, bij voorbeeld door technical correspondent van Euro Chlor te worden.

### **Intrekking PGS 11**

Het kabinet onderschrijft de constatering van de Adviesraad, dat de huidige PGS 11 gedateerd en onvolledig is. Het is juist, dat sindsdien belangrijke wet- en regelgeving tot stand is gekomen die regels stelt bij het omgaan van gevaarlijke stoffen. Euro Chlor, de Europese brancheorganisatie, heeft een reeks technische documenten in aanvulling hierop het licht doen zien, die goed ontsloten zijn door twee sleuteldocumenten, te weten de *Guidelines for the safe handling and use of chlorine* en de *guidelines for the safe distribution of chlorine*.

Alle documenten zijn vrij toegankelijk voor leden van de organisatie, en kunnen tegen een redelijke kostprijs door niet leden worden aangeschaft.

De Euro Chlor documenten worden, zoals de AGS aangeeft, gebruikt als referentie voor de beste beschikbare technieken in het kader van richtlijn 96/61/EG van de Raad van de Europese Unie (d.d. 24 september 1996) inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (de zogenaamde IPPC-richtlijn). Een en ander is in de desbetreffende Best Available Techniques Reference Document (BREF-document) opgenomen. Volgens artikel 5a.1 van het Inrichtingen- en vergunningbesluit Wet milieubeheer (lvb) moet het bevoegd gezag bij het bepalen van best beschikbare technieken (BBT) rekening houden met de bij ministeriële regeling aangewezen documenten. De ministeriële regeling ter aanwijzing van BBT-documenten wijst de BREF's primair aan als referentiedocument voor IPPC-bedrijven.

De Euro Chlor documenten, tezamen met de overige wet- en regelgeving, geven voldoende basis aan bevoegde gezagen voor vergunningverlening en handhaving.

De sociale partners kunnen er in onderling overleg voor kiezen de Euro Chlor documenten in een branchecatalogus op te nemen. Door de Arbeidsinspectie worden de Euro Chlor documenten als een «best practice» beschouwd. Bij handhavingstrajecten gebruikt de Arbeidsinspectie voor het stellen van eisen de stand der techniek zoals deze beschreven wordt in branchecatalogi, of bij het ontbreken daarvan, van algemene documenten zoals PGS richtlijnen.

Een belangrijk kenmerk van de Euro Chlor documenten is daarboven nog, dat iedere vijf jaar wordt beoordeeld of de documenten herziening behoeven. Blijkens mededeling van de Adviesraad, op aangeven van Euro Chlor, lukt het in bijna alle gevallen deze termijn aan te houden. Van veroudering zal derhalve geen sprake meer zijn, wanneer de Euro Chlor documenten als referentiekader worden gehanteerd.

Het kabinet is dan ook van mening dat voor de chloorketen de voorwaarden aanwezig zijn die het mogelijk maken om de oude, gedateerde en onvolledige publicatie in te trekken. Een nieuwe PGS publicatie kan achterwege kan blijven.

Het oordeel van de Adviesraad, dat voor locatie en plaatsing van onderdelen van installaties een effectberekening conform PGS 2 (*methods for the calculation of physical effects*) toereikend is, wordt onderschreven, dit uiteraard in samenhang met het normstellend kader zoals vastgelegd in het Besluit externe veiligheid inrichtingen.

### **Aanvullende eisen in individuele milieuvergunning**

Het opnemen van aanvullende eisen in een milieuvergunning is een zaak van het bevoegd gezag. Het is van belang dat het betreffende BREF-document, de Wm-vergunningaanvraag, het veiligheidsbeheerssysteem en mogelijke andere borgingssystemen, tezamen met de vergunning een uitvoerbaar en handhaafbaar geheel vormen, waarbij bovendien voor de samenleving voldoende inzicht moet zijn om het veiligheidsniveau te kunnen beoordelen. Er kunnen in dit stelsel voldoende redenen zijn om aanvullende eisen in de milieuvergunning op te nemen. Het gaat hier in feite om een afweging van bestuurlijk/juridische aard. Het kabinet neemt dit onderdeel van het advies dan ook niet over.

### **Kennisniveau voldoende**

In de tekst van het advies wordt niet nader uitgewerkt of de Adviesraad aanleiding heeft te veronderstellen dat het kennisniveau met betrekking tot chloor te kort schiet bij vergunningverlening en handhaving, bij de arbeidsinspectie of bij de brandweer. Of het specifiek voor chloor, met

slechts een klein aantal bedrijven, nodig is, een voorziening op landelijk niveau in te stellen, toont de Adviesraad niet aan.

In zijn algemeenheid kan voor het totale beleidsveld van externe veiligheid worden opgemerkt, dat de Rijksoverheid separate initiatieven heeft genomen om de deskundigheid bij bevoegde gezagen voor de uitvoering van het externeveiligheidsbeleid te vergroten. Onder meer kan verwezen worden naar het Verbeterprogramma BeteRZO (ten behoeve van de uitvoering van het Besluit Risico's en Zware Ongevallen) en de Programma-financiering Externe Veiligheid. Dit programma heeft tot doel de kennis op het vlak van Externe Veiligheid bij provinciale en lokale overheden structureel te verbreden en te verdiepen.

### **Wettelijke verankering buistransport**

De Adviesraad stelt vast dat er geen nationale regelgeving is voor het transport van chloor per buisleiding en pleit voor wettelijke verankering van de industrienorm voor buisleidingen (NEN 3650).

Deze constatering geldt niet alleen voor chloor, maar ook voor andere gevaarlijke stoffen. In 2005 is bij het ministerie van VROM een programma Buisleidingen van start gegaan met als opdracht het aanpakken van een aantal tekortkomingen in beleid en regelgeving voor transport van gevaarlijke stoffen per buisleiding. Een van de onderdelen van het programma is het zorgen voor wettelijk vastgelegde eisen voor aanleg en beheer van buisleidingen en het overheidstoezicht daarop. Bij het opstellen van deze regeling wordt onder andere gebruik gemaakt van de bestaande industriestandaard NEN 3650. Naar verwachting is in 2007 een voorstel voor een regeling gereed.

### **Periodieke evaluatie Euro Chlor documenten**

Het kabinet is voornemens om de periodieke evaluatie van de BREF-documenten te volgen. Het kabinet constateert dat de IPPC-richtlijn en de daaraan gekoppelde BREF-documenten voldoende evaluatieverplichtingen bevat.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
P. L. B. A. van Geel