

Vergaderjaar 1997–1998

25 972

Wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet rampen en zware ongevallen en de Arbeidsomstandighedenwet ter uitvoering van de EG-richtlijn betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (Seveso-II)

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 6 juni 1998

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

ALGEMEEN

Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel Wijziging van de Wet milieubeheer, de wet rampen en zware ongevallen en de Arbeidsomstandighedenwet ter uitvoering van de EG-richtlijn betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (Seveso-II). Deze leden stellen vast dat het hier de implementatie van een Europese richtlijn betreft en dat daarom de vrijheidsgraad bij de voorgestelde wetswijziging voor de regering gering is. Die vrijheidsgraad bestaat voornamelijk uit de keuze door middel van welke wetten en besluiten de richtlijn het beste kan worden uitgevoerd. De leden van de PvdA-fractie menen dat de regering hier grosso modo de juiste keuzes maakt.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Zij zien aanleiding tot het stellen van verscheidene vragen over en het plaatsen van enkele kanttekeningen bij het wetsvoorstel.

Allereerst stellen zij de vraag wanneer de inrichtingen en activiteiten die buiten de richtlijn vallen, in het «Besluit risico's zware ongevallen opgenomen» zullen worden. Zal bij dit besluit, waarin ook een aantal andere belangrijke zaken zal worden geregeld, een voorhangprocedure worden gevolgd?

Een aantal risicovolle inrichtingen valt niet onder de Seveso-II richtlijn. Waarom niet? Onder welk regime vallen zij wel?

¹ Samenstelling:

Leden: Te Veldhuis (VVD), fungerend voorzitter, Scheltema-de Nie (D66), Van Middelkoop (GPV), Van Gijzel (PvdA), Van Heemst (PvdA), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), Poppe (SP), Duivesteijn (PvdA), Crone (PvdA), Essers (VVD), Klein Molekamp (VVD) Hofstra (VVD), Meijer (CDA), Van Wijmen (CDA), Stroeken (CDA), De Boer (PvdA), Van der Knaap (CDA), Ravestein (D66), Van der Steenhoven (GL), Van Gent (GL), Rietkerk (CDA), Oplaat (VVD), Albayrak (PvdA) en Van der Staaij (SGP).

Plv. leden: Van Beek (VVD), Ter Veer (D66), Stellingwerf (RPF), Van Zuijlen (PvdA), Van Zijl (PvdA), Valk (PvdA), Geluk (VVD), De Wit (SP), Koenders (PvdA), Duijkers (PvdA), Niederer (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), Biesheuvel (CDA), Eisses-Timmerman (CDA), Bos (PvdA), Van den Akker (CDA), Giskes (D66), Vos (GL), Halsema (GL), Leers GBM (CDA), Belinfante (PvdA) en Van Boxtel (D66).

De wijze waarop vervoersgebonden activiteiten gereguleerd gaan worden, is niet geheel duidelijk. Met betrekking tot vervoersgebonden activiteiten, in het bijzonder spoorwegemplacementen en stuwadoorsbedrijven, zullen na overleg met de betrokken bedrijfstak separaat regelingen worden getroffen, die een beschermingsniveau conform de richtlijn zullen waarborgen. Deze leden twijfelen aan een vlotte haalbaarheid van deze aanpak. Welk tijdschema wordt hiervoor aangehouden? Waarom wordt hierover apart overleg gevoerd?

Tenslotte stellen zij de vraag hoever andere EU-landen gevorderd zijn met de implementatie van de richtlijn, en of er sprake is van verschillen in implementatie tussen deze landen. De richtlijn biedt immers ruimte voor verdergaande maatregelen op nationaal niveau.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel dat zorg draagt voor de uitvoering van richtlijn nr. 96/82/EG van de Raad van de Europese Unie en die tot doelstelling heeft de preventie van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn en de beperking van de gevolgen daarvan voor mens en milieu. In de memorie van toelichting staat dat 24 maanden na inwerkingtreding van de Seveso-II-richtlijn aan deze door de lidstaten uitvoering moet zijn gegeven en dat dit tevens het tijdstip is waarop de eerdere Seveso-richtlijn wordt ingetrokken: 3 februari 1997 is de Seveso-II-richtlijn in werking getreden, 3 februari 1999 wordt de eerdere Seveso-richtlijn dus ingetrokken. De leden van de D66-fractie vragen de regering inzicht te verschaffen in het recht van beroep van burgers in de overgangperiode van 24 maanden van de eerdere Seveso-richtlijn naar de inmiddels in werking getreden Seveso-II-richtlijn. Burgers kunnen zich direct beroepen op bepalingen uit EG-richtlijnen. Op welke richtlijn moeten zij zich beroepen gedurende deze 24 maanden?

Wijzigingen ten opzichte van de Seveso-richtlijn

De leden van de PvdA-fractie vernemen graag of de versimpeling en herindeling van de lijst met gevaarlijke stoffen op enigerlei wijze ook hebben geleid tot een vermindering van het aantal onder de richtlijn vallende stoffen. Zo ja, om welke stoffen gaat het dan en wat is de reden hiervoor?

Deze leden menen dat het onder punt 5 op bladzijde 4 van de memorie van toelichting genoemde met betrekking tot het integreren van risico's die door reeds aanwezige of door de vestiging van nieuwe inrichtingen veroorzaakt worden, in het grotere proces van ruimtelijke ordening essentieel is. Zij verzoeken de regering om nader te beschrijven hoe deze integratie plaats zal vinden.

Tenslotte vernemen de leden van de PvdA-fractie graag in hoeverre de lidstaten nu al gegevens met betrekking tot grensoverschrijdende risico's uitwisselen. Worden deze gegevens nu al uitgewisseld of moet de richtlijn ook vooral gezien worden in het kader van een aansporing om tot een betere uitwisseling te komen?

Onder de algemene verplichtingen van de richtlijn vallen ongeveer 150 bedrijven; om welke bedrijven gaat het hier, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Is er een relatie met de aanwijzing van de bedrijven die straks een milieueverslag moeten opstellen?

Deze leden hechten groot belang aan optimale gegevensuitwisseling tussen de lidstaten (bladzijde 4, punt 6). In hoeverre bestaat die gegevensuitwisseling op dit moment al en op welke termijn moet dit onderdeel van de richtlijn geïmplementeerd worden? Dezelfde vraag stellen zij met betrekking tot het vervoer van gevaarlijke stoffen. Deze leden zijn van mening dat dit onderdeel van de richtlijn met spoed gerealiseerd dient te worden.

De leden van de D66-fractie stellen vast dat als gevolg van het nieuwe aanwijssysteem volgens de Seveso-II-richtlijn nu plus minus 130 bedrijven onder de plicht vallen een veiligheidsrapport te verstrekken en ongeveer 150 extra bedrijven onder de algemene zorgplicht. In de richtlijn is in bijlage 1, deel 2 per gevaarlijke stof aangegeven wat de drempelhoeveelheid is om aan de zorgplicht te voldoen. Overschrijding van een van de bij de betrokken stof of categorie van stoffen aangegeven drempels brengt mee dat het betrokken bedrijf onder de verplichtingen van de richtlijn valt. Op wat voor wijze zijn de drempelhoeveelheden voor de verschillende gevaarlijke stoffen bepaald? Hoe wordt omgegaan met bedrijven die net onder de drempelhoeveelheid van de desbetreffende stof vallen en hoe is te verzekeren dat zij zodanig risicovrij zijn? Worden deze specifieke gevallen regelmatig aan een inspectie onderworpen om toe te zien of ze ook werkelijk net onder de drempelhoeveelheid blijven vallen?

Seveso-II legt de verplichting op om bij de voorbereiding en de vaststelling van plannen in het kader van ruimtelijke ordening inzicht te hebben in en rekening te houden met de risico's die door reeds aanwezige of door de vestiging van nieuwe inrichtingen worden veroorzaakt ten einde voldoende afstand te creëren tussen risicovolle en risicogevoelige functies. Vervolgens stelt de regering dat, daar waar het aanhouden van de veiligheidsafstanden niet (voldoende) mogelijk is, volstaan kan worden met aanvullende technische maatregelen aan de risicobron. Wat voor aanvullende technische maatregelen, zo vragen de leden van D66, worden bedoeld en is het ten principale niet de bedoeling zo min mogelijk voorbij te gaan aan de voorwaarde van het creëren van veiligheidsafstanden? Hoe kunnen deze veiligheidsafstanden voldoende worden gewaarborgd? Volgens de richtlijn hebben de lidstaten de verplichting om voldoende gegevens te verstrekken aan lidstaten die kunnen worden getroffen door de grensoverschrijdende gevolgen van een zwaar ongeval. Worden er ook maatregelen getroffen om te komen tot een grensoverschrijdende samenwerking volgens het rampenbestrijdingsplan, in die gevallen waar gegevensverstrekking aan buurlanden een verplichting is?

Wijze van implementatie

De leden van de PvdA-fractie stellen met instemming vast dat de regering het overleg met de VNG en het IPO kennelijk reeds heeft geopend over de wijze waarop de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen zullen worden uitgevoerd. Van enigerlei andere consultatie met andere belanghebbenden is evenwel tot op dit ogenblik kennelijk geen sprake geweest, althans niet voorzover dat uit de voorgelegde stukken zou moeten blijken. Deze leden vinden dit evenwel een belangrijke kwestie. De wetswijziging raakt zaken als medezeggenschap en interne en externe veiligheid; kwesties waarbij de mening van bijvoorbeeld de vakbeweging relevant zou kunnen zijn. Ook creëert de wetswijziging nieuwe verplichtingen voor ondernemers, met de bijbehorende verhoging van de administratieve lastendruk, hetgeen reden zou kunnen zijn de mening van werkgeversorganisaties te horen. Zij verzoeken de regering dan ook mee te delen in hoeverre met organisaties is overlegd en zo ja, wat dat heeft opgeleverd en zo nee, in hoeverre de regering dat alsnog nodig acht. De leden van de PvdA-fractie constateren dat concrete wijzigingen in verplichtingen onderdeel zullen vormen van nader vast te stellen besluiten. Gaarne vernemen zij van de regering op welke termijn deze besluiten zullen worden vastgesteld.

De leden van de VVD-fractie vinden een goede preventie van zware ongevallen, waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn, en de beperking van de gevolgen van dergelijke zware ongevallen voor mens en milieu van groot belang. De daarvoor noodzakelijke procedures moeten echter

effectief zijn en niet bureaucratisch. De huidige procedures rondom het externe veiligheidsrapport en het arbeidsveiligheidsrapport leiden vaak tot doublures. Hiermee is noch de veiligheid van de omgeving, noch die van de werknemers gediend. Deze leden onderschrijven dan ook het voornemen van de regering de mogelijkheid te scheppen om het arbeidsveiligheidsrapport (AVR) en het externe veiligheidsrapport (EVR) te combineren, om zodoende doublures te voorkomen. Daarmee komt de regering tegemoet aan de motie-Klein Molekamp van 30 november 1995 (24 462, nr. 4). Dit betekent dat de administratieve lastendruk kan verminderen. Daarentegen gaat de Nederlandse wetgeving nog steeds verder dan de Europese regelgeving. Welke categorieën bedrijven zijn op grond van de Nederlandse wetgeving vergunningplichtig, terwijl zij dat volgens de Europese regels niet zijn? Om hoeveel bedrijven gaat het dan? Hoe hoog zijn de administratieve lasten die met die vergunningplicht gemoeid zijn?

De regering kondigt aan dat in het Arbeidsomstandighedenbesluit zal worden voorzien in een regeling voor bedrijven die niet onder de reikwijdte van de richtlijn vallen, maar die thans wel een AVR-plicht kennen. Waar denkt de regering aan bij deze voorziene regeling en om welk type bedrijven gaat het?

De leden van de CDA-fractie juichen de vereenvoudigde aanwijzings-systematiek toe, maar denken dat dit wel een aanzienlijke verzwaring van de controlewerkzaamheden van de inspectie met zich mee zal brengen. In hoeverre is hiermee rekening gehouden, en zijn hier faciliteiten voor beschikbaar? Hoe en hoe vaak zullen de controles plaats vinden? De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat een succesvolle implementatie van de richtlijn staat of valt met een afdoende inspectieregime. Op dit punt is het wetsvoorstel tamelijk summier. Door wie worden inspecteurs benoemd? Graag ontvangen zij een nadere toelichting op de opzet van de inspectie en de werking ervan.

Wie is het bevoegde gezag, waar het gaat om het in ontvangst nemen van het veiligheidsrapport en het toezenden aan de betrokken bestuursorganen (bladzijde 5 memorie van toelichting).

Bij de wijze van implementatie wordt het voornemen toegelicht dat bestaat om het bevoegde gezag krachtens de Wet milieubeheer in het voorgenomen nieuwe Besluit risico's zware ongevallen aan te wijzen als het bestuursorgaan dat het veiligheidsrapport ontvangt en zorg draagt voor toezending aan de andere betrokken bestuursorganen, zo stellen de leden van de D66-fractie vast. Tevens wordt in hetzelfde besluit de verplichting opgenomen dat de betrokken bevoegde instanties een systematisch inspectieprogramma opzetten. In de toelichting bij het besluit zal worden uiteengezet hoe door middel van samenwerking en afstemming aan een effectief toezicht kan worden bijgedragen. Heeft de regering voornemens dit besluit met toelichting, wat onder andere handelt over de afstemming tussen de verschillende betrokken bestuursorganen, aan de Kamer te zenden?

Bij de implementatie van de richtlijn in de verschillende genoemde wetten en besluiten zal de systematiek van de richtlijn worden gevolgd op het punt van de integratie van de aspecten die betrekking hebben op milieubeheer, rampenbestrijding en arbeidsveiligheid. Een van de consequenties hiervan is dat er niet langer sprake zal zijn van het naast elkaar bestaan van een apart extern veiligheidsrapport op grond van de Wet milieubeheer en een apart arbeidsveiligheidsrapport op grond van de Arbeidsomstandighedenwet. De leden van de fractie van D66 vragen de regering op wat voor wijze invulling wordt gegeven aan afstemming en samenwerking tussen de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Binnenlandse Zaken en van Sociale Zaken

en Werkgelegenheid over de gehele breedte van de handhaving van de richtlijn.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel. Deze leden zien dit voorstel als een verbetering van de huidige praktijk. In het bijzonder het voorstel om aparte veiligheidsrapporten (AVR, EVR en rapport inzake bedrijfsbrandweer) te integreren tot één rapport en de verschuiving naar een toenemend belang van het veiligheidsmanagement worden beschouwd als positieve toevoegingen. Deze leden beoordelen dit als een volgende stap in de beleidsontwikkeling.

Het voorstel van de regering leidt bij de leden van de GroenLinks-fractie tot een vraag. Zoals bekend is er sprake van een discussie over de normen voor het individuele en het groepsrisico. Hiervoor is een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) in de fase van de ambtelijke voorbereiding (de AMvB Milieukwaliteitseisen). Wat is de doelstelling van deze AMvB? Wat zijn de voorziene hoofdlijnen? Hoe ver is deze AMvB gevorderd? Vooral de relatie met het ruimtelijk orderingsbeleid is volgens deze leden hierbij wezenlijk.

Openbaarheid

De leden van de PvdA-fractie constateren met instemming dat de richtlijn grote prioriteit geeft aan de openbaarheid van gegevens, maar zij constateren tevens dat een aantal uitzonderingen wordt gemaakt in het bijzonder als het de veiligheid van de Staat betreft, het voorkomen van sabotage, nationale defensie of vertrouwelijke commerciële persoonlijke en industriële gegevens. Wie bepaalt op grond van welke criteria of hier sprake van is? Is de WOB hier van toepassing? Is een toetsingsmogelijkheid of een beroepsprocedure in de Wet milieubeheer van toepassing? Zo ja, welke?

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat een zo groot mogelijke openbaarheid naar het publiek met betrekking tot het veiligheidsrapport moet worden betracht. Delen van het rapport kunnen echter vertrouwelijk gehouden worden (industriële gegevens, commerciële en persoonlijke gegevens, veiligheid van de Staat, voorkomen van sabotage, nationale defensie). Deze criteria voor vertrouwelijkheid kunnen volgens de aan het woord zijnde leden zeer ruim geïnterpreteerd worden. Zij plaatsen hier vraagtekens bij; zij menen dat slechts in uitzonderlijke gevallen een beroep gedaan mag worden op deze vertrouwelijkheidscriteria. Openheid dient voorop te staan. Graag vernemen zij een reactie van de regering. Wat wordt in dit verband beoogd met de vertrouwelijkheid van «persoonlijke gegevens» en waarom wordt dit criterium nu toegevoegd?

ARTIKELEN

Artikel I Wet Milieubeheer

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Raad van State erop wijst dat in de voorgestelde wijziging van artikel 19.3 van de Wet milieubeheer niet de in artikel 13, vierde lid van de richtlijn genoemde grond van sabotage wordt genoemd. Dit in tegenstelling tot het voorgestelde artikel 25a van de Wet rampen en zware ongevallen en artikel 5a van de Arbeidsomstandighedenwet. De argumentatie van de regering op dit punt is naar de mening van deze leden weinig overtuigend. Is de regering bereid om alsnog deze suggestie van de Raad van State over te nemen, zo vragen zij. Daarmee zou de systematiek van de drie wetten beter op elkaar zijn afgestemd.

De leden van de CDA-fractie vragen een nadere toelichting op de opmerkingen over artikel 20 (passieve openbaarheid) in de memorie van toelichting (bladzijden 6 onderaan en 7 bovenaan), en in het bijzonder op het punt dat implementatie in de nationale wetgeving voor de drie betrokken wetten niet geheel gelijk is.
Kan de tamelijk lange vergunningsduur van vijf jaren worden toegelicht?

Artikel II Wet rampen en zware ongevallen

De leden van de CDA-fractie vragen om een toelichting op de implementatie van het «externe noodplan» en de inbedding in rampenplan, rampbestrijdingsplan en Brandweerwet, in hun onderlinge samenhang. Ontstaan er extra bestuurslasten?

Ingevolge artikel 2 van de Wet rampen en zware ongevallen zijn burgemeester en wethouders belast met de voorbereiding op de bestrijding van rampen en zware ongevallen in het algemeen. De regionale brandweer heeft ingevolge de Brandweerwet 1985 ook taken op het terrein van bestrijding en voorbereiding van rampen en zware ongevallen. De leden van de fractie van D66 missen in het geheel van de toelichting de rol van de regionale politie tijdens bestrijding en voorbereiding. Kan de regering alsnog toelichten wat de eventuele taken van de regionale politie in dezen zijn?

Artikel III Arbeidsomstandighedenwet

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de regering voorstelt om in de Arbeidsomstandighedenwet een aantal wijzigingen met betrekking tot verplicht overleg met de ondernemingsraad door te voeren (bladzijde 15 memorie van toelichting). Zij vragen de regering een nadere argumentatie voor de vraag of deze tekst verenigbaar is met het recent in de Wet op de ondernemingsraden aangebrachte adviesrecht met betrekking tot het milieu (artikel 25 Wet op de ondernemingsraden).

De leden van de VVD-fractie vragen waarom artikel 5, tweede lid van de Arbeidsomstandighedenwet zich niet beperkt tot bedrijven en inrichtingen waar zware ongevallen kunnen voorkomen. De regering heeft gemeend dit te moeten verruimen tot bedrijven en inrichtingen waar bijzondere gevaren kunnen voorkomen. De regering wijkt hiermee af van de verplichtingen die voortvloeien uit de SEVESO-II-richtlijn. Naar de mening van deze leden bevat artikel 4 van de Arbeidsomstandighedenwet voldoende houvast om artikel 5, tweede lid overbodig te maken. Zij hechten er dan ook aan dat de Nederlandse wetgeving zich vooral richt naar de Europese regelgeving en niet aan het zelfstandig toevoegen van allerlei artikelen. Mocht Nederland alsnog in eigen land scherpere regelgeving willen doorvoeren dan de Europese, dan vereist dit een betere argumentatie dan de huidige memorie van toelichting.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Te Veldhuis

De griffier van de commissie,
De Gier