

Vergaderjaar 1998–1999

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. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 7 december 1998

ALGEMEEN

Inleiding

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van het verslag van 6 juli 1998 van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over het bovengenoemde wetsvoorstel. Uit de uitgebreide reacties van de verschillende fracties leiden wij ook af dat de doelstelling van deze wetswijziging en van de richtlijn, op doelmatige wijze een hoog niveau van bescherming tegen rampen en zware ongevallen te waarborgen, breed wordt gedragen.

De leden van de CDA-fractie vroegen wanneer de inrichtingen en activiteiten die buiten de richtlijn vallen, in het nieuwe Besluit risico's zware ongevallen zullen worden opgenomen en of bij dat besluit een voorhangprocedure zal worden gevolgd.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is gesteld dat de in de richtlijn genoemde uitsluitingen zullen worden overgenomen in het nieuwe Besluit risico's zware ongevallen. Hiermee is bedoeld dat de inrichtingen en activiteiten waarop de richtlijn niet van toepassing is ook van de werkingssfeer van het besluit zullen worden uitgezonderd. Dit vloeit voort uit het uitgangspunt dat bij de omzetting van de richtlijn is gehanteerd, namelijk strikte implementatie in het nationale recht. Behalve in het besluit tot vaststelling van het Besluit risico's zware ongevallen 1998 vindt de implementatie van Richtlijn nr. 96/82/EG tevens plaats door middel van wijziging van enkele andere besluiten (te weten: het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer, het Arbeidsomstandighedenbesluit, het Besluit informatie inzake rampen en zware ongevallen en door vaststelling van het Besluit rampbestrijdingsplannen inrichtingen).

De Algemene wet bestuursrecht zet de normale procedures die gelden voor de totstandkoming van algemeen verbindende voorschriften gedeeltelijk opzij, indien er sprake is van een besluit dat louter strekt ter implementatie van EG-regelgeving. Dit betekent dat er in dit geval geen verplichting bestaat tot het volgen van een voorhangprocedure.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich voorts af waarom een aantal risicovolle inrichtingen niet onder de Seveso II-richtlijn valt en onder welk regime deze inrichtingen wel vallen. De reden van de in artikel 4 van de richtlijn opgenomen uitzonderingen is gelegen in de omstandigheid dat voor een aantal van de daar genoemde inrichtingen reeds adequate Europese regels gelden en dat voor enkele andere activiteiten specifieke op de betrokken bedrijfstak toegesneden regels nodig zijn (pijpleidingen; vervoer van gevaarlijke stoffen). Wat het vervoer van gevaarlijke stoffen betreft heeft de Europese Commissie afgezien van het doen van voorstellen ter zake. In plaats daarvan is in de richtlijn een overweging opgenomen op grond waarvan de lidstaten passende maatregelen kunnen handhaven of aannemen met betrekking tot de activiteiten in verband met het vervoer in havens, op kaden en op spoorweg-emplacementen voor zover deze niet onder de richtlijn vallen, teneinde een beschermingsniveau te bereiken dat gelijkwaardig is aan het niveau van de richtlijn, met inachtneming van de reeds bestaande communautaire wetgeving op het gebied van het vervoer van gevaarlijke stoffen. Wat de pijpleidingen betreft bereidt de Europese Commissie een mededeling voor.

De leden van de CDA-fractie vroegen op welke termijn het onderdeel van de richtlijn dat betrekking heeft op het vervoer van gevaarlijke stoffen wordt geïmplementeerd. De Seveso II-richtlijn heeft geen betrekking op vervoer van gevaarlijke stoffen en onmiddellijk met dat vervoer samenhangende handelingen in havens, op kaden of op spoorweg-emplacementen, voor zover zij plaatsvinden buiten de door de richtlijn bestreken inrichtingen. Daardoor is de richtlijn niet van toepassing op vervoer-gerelateerde inrichtingen. Hierbij valt te denken aan zelfstandige spoorwegemplacementen en aan stuwadoorsbedrijven. Voor alle duidelijkheid bevat de twaalfde overweging bij de richtlijn een passage waarin wordt gesteld dat het de lidstaten vrij staat om ten aanzien van deze vervoer-gerelateerde inrichtingen passende maatregelen te handhaven en te treffen die in een gelijkwaardig veiligheidsniveau voorzien. Thans wordt een op de Wet milieubeheer, de Wet rampen en zware ongevallen en de Arbeidsomstandighedenwet gebaseerd besluit voorbereid waarin het huidige beleid met betrekking tot genoemde inrichtingen, aangevuld met elementen uit de richtlijn, wordt neergelegd. Naar verwachting zal daarbij ook worden voorzien in informatie-verschaffing aan andere staten waar deze kunnen worden getroffen door een mogelijke ramp of een mogelijk zwaar ongeval in die categorieën inrichtingen.

Het hier bedoelde besluit bevindt zich thans nog in de fase van de ambtelijke voorbereiding. De reden dat over een regeling ter zake van vervoersgebonden activiteiten apart wordt overlegd, ligt in het ook in dit geval bij de implementatie gehanteerde uitgangspunt dat het toevoegen van nieuw nationaal beleid aan implementatiewetgeving in beginsel moet worden vermeden teneinde tijdig te kunnen voldoen aan de omzetting van de richtlijn.

Tenslotte vroegen deze leden naar de stand van zaken met betrekking tot de implementatie van de richtlijn in de andere lidstaten en naar mogelijke verschillen bij de implementatie daarvan. Tijdens de halfjaarlijkse bijeenkomst van het regelgevend Comité uit hoofde van de Seveso-richtlijn (Comité van Competente Autoriteiten), in april van dit jaar is gebleken dat de meeste lidstaten verwachten dat zij de richtlijn tijdig geïmplementeerd zullen hebben.

Het ligt niet in de lijn der verwachting dat er tussen de lidstaten grote inhoudelijke verschillen zijn inzake de omzetting van de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen. Wel is de inbedding van de nieuwe

verplichtingen in bestaande wet- en regelgeving van land tot land verschillend.

De leden van de D66-fractie vroegen zich af op welke richtlijn burgers zich tijdens de periode van 24 maanden tot de intrekking van de Seveso-richtlijn kunnen beroepen. Tot aan het tijdstip van de intrekking van de Seveso-richtlijn – 3 februari 1999 – bestaan de Seveso-richtlijn en de Seveso II-richtlijn naast elkaar. Aan de Seveso-richtlijn is in Nederland in hoofdzaak uitvoering gegeven door een aantal besluiten op het gebied van de verschaffing door bedrijven aan de overheid van gegevens die relevant zijn voor de bescherming van werknemers, mensen buiten de inrichting en het milieu. Tenzij alsnog zou blijken dat die omzetting op een bepaald onderdeel niet juist of niet volledig is geschied, is voor een rechtstreeks beroep op de Seveso-richtlijn in principe geen plaats. Vanaf 3 februari 1999 kan op rechtstreeks werkende bepalingen van de Seveso II-richtlijn een beroep worden gedaan, indien de betrokken lidstaat de richtlijn niet adequaat heeft omgezet in nationaal recht. Voorafgaand aan het verstrijken van de implementatietermijn kan geen beroep op rechtstreeks werkende bepalingen van richtlijnen worden gedaan. EG-richtlijnen zijn gericht tot lidstaten. Tot aan het tijdstip waarop uiterlijk aan de richtlijn uitvoering moet zijn gegeven hebben de lidstaten de tijd om de desbetreffende richtlijnverplichtingen om te zetten.

Wijzigingen ten opzichte van de Seveso-richtlijn

De leden van de PvdA-fractie verzochten om een toelichting op de herindeling van de lijst met gevaarlijke stoffen en naar de consequenties daarvan voor het aantal stoffen dat onder de richtlijn valt. Uit door de Europese Commissie uitgevoerd onderzoek is naar voren gekomen dat slechts 47 procent van de in bijlage 3 van de Seveso-richtlijn opgenomen chemische stoffen daadwerkelijk in de onder die richtlijn vallende bedrijven wordt gebruikt. Aan de nieuwe aanwijssystematiek ligt de gedachte ten grondslag dat inrichtingen met een vergelijkbare gevaarzetting in dezelfde mate onder de werking van de richtlijn moeten vallen; derhalve zijn vooral de gevaarseigenschappen van de aanwezige stoffen bepalend voor de aanwijzing. In de herziene richtlijn ligt ten opzichte van de (eerste) Seveso-richtlijn daarom minder het accent op met name genoemde stoffen. In de Seveso II-richtlijn is een systeem gekozen waarbij inrichtingen worden aangewezen op grond van de aanwezigheid van bepaalde categorieën gevaarlijke stoffen (giftig, explosief, etc.), ongeacht om welke specifieke stof het gaat. Deze categorieën zijn opgesomd in deel 2 van bijlage I van de richtlijn. Daarnaast wordt in deel 1 van bijlage I een lijst gehanteerd met een beperkt aantal met name genoemde stoffen die in gevaarlijke inrichtingen kunnen voorkomen. De reden voor de expliciete vermelding van deze stoffen ligt in de omstandigheid dat deze stoffen ofwel vaak en in grote hoeveelheden in de chemische industrie worden gebruikt ofwel zo gevaarlijk zijn dat het nodig werd geacht om daarvoor een aparte, lage drempelwaarde vast te stellen. Tot deze laatste categorie behoren bijvoorbeeld fosgeen, methylisocyanaat, dioxinen, en bepaalde kankerverwekkende stoffen.

Deze leden vroegen voorts om een beschrijving van de wijze waarop in het kader van de ruimtelijke ordening rekening wordt gehouden met reeds aanwezige of nieuw te vestigen risicovolle bedrijven. De gesignaleerde integratie van risicovolle en risicogevoelige functies in het proces van de ruimtelijke ordening dient zijn beslag te krijgen in een apart besluit op grond van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer waarin de thans als buiten-wettelijke normen fungerende risiconormen alsmede de daarvan afgeleide veiligheidsafstanden bij inrichtingen met standaard-kenmerken wettelijk worden verankerd. In het voorgenomen besluit waarin kwaliteits-

eisen met betrekking tot de externe veiligheid worden geformuleerd, worden de bevoegdheden aangewezen bij de uitoefening waarvan de betrokken kwaliteitseis moet worden in acht genomen dan wel met die eis moet worden rekening gehouden. Het voornemen bestaat om naast de bevoegdheid tot het verlenen van de milieuvergunning ook de bevoegdheid tot het vaststellen van ruimtelijke plannen en besluiten aan te wijzen als relevante bevoegdheid, waaronder het vaststellen van bestemmingsplannen.

De leden van de PvdA-fractie en van de CDA-fractie informeerden naar de gegevensuitwisseling met andere lidstaten en de huidige stand van zaken daarbij. Artikel 2a, derde lid, van de Wet rampen en zware ongevallen en artikel 13 van het Besluit informatie inzake rampen en zware ongevallen verplichten de Minister van Binnenlandse Zaken er zorg voor te dragen dat alle staten waarvan de bevolking en het milieu door bepaalde typen rampen en zware ongevallen op Nederlands grondgebied kunnen worden getroffen, dezelfde informatie krijgen als welke aan de eigen bevolking wordt verschaft, zulks voor zover die informatie niet reeds op grond van andere voorschriften is verschaft. Uiteraard zijn burgemeester en wethouders verplicht deze informatie aan genoemde minister te verschaffen. Het betreft onder meer de mogelijke rampen in de meer gevaarlijke categorieën onder de Seveso-richtlijn vallende inrichtingen. De Seveso II-richtlijn noodzaakt niet tot nieuwe wet- en regelgeving op dit punt. De geschetste procedure staat er niet aan in de weg dat het gemeentebestuur ook rechtstreeks met de betrokken decentrale overheden aan de andere kant van de grens hierover in contact treedt. In de praktijk heeft de uitwisseling van gegevens op het formele niveau nog niet plaatsgevonden. Wel is er voor het Nederlands-Vlaamse grensgebied een indicatieve risicokaart gemaakt. In het nieuwe Besluit risico's zware ongevallen zal worden bepaald dat, indien de lijn van 10-8 individueel risico zich uitstrekt over het grondgebied van een andere staat, deze andere staat een exemplaar van het veiligheidsrapport krijgt toegezonden. In het huidige Besluit risico's zware ongevallen is dit bepaald ten aanzien van het externe-veiligheidsrapport.

Ook op dit punt van gegevensuitwisseling tussen lidstaten moet de richtlijn op 3 februari 1999 in de Nederlandse wet- en regelgeving zijn geïmplementeerd, dit in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie. Daarbij wordt rekening gehouden met de voor het indienen van veiligheidsrapporten geldende overgangstermijnen.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar het karakter van de bedrijven die onder de algemene verplichtingen van de richtlijn vallen.

Om een goed beeld te krijgen van de bedrijven waarvan de vergunde hoeveelheden gevaarlijke stoffen tussen de lage en de hoge drempelhoeveelheid liggen, is het nodig te beschikken over gegevens waarvoor de bedrijven die het aangaat op grond van het eerder genoemde Besluit risico's zware ongevallen 1998 een kennisgeving moeten (gaan) indienen bij het vergunningverlenend gezag uit hoofde van de Wet milieubeheer. Daarnaast zal een opgave door de vergunningverlener nodig zijn. Wel kan op grond van eerder inventarisatieonderzoek worden aangegeven dat het bij deze bedrijven zal gaan om chemische bedrijven met een iets kleinere omvang dan de bedrijven waarin de hoge drempelwaarde wordt overschreden, en daarnaast om tankopslagen, LPG-opslagen (eveneens van een net iets kleinere omvang dan de veiligheidsrapportplichtige opslagen), en ook bedrijven waarbij gevaarlijke stoffen geen hoofdbestanddeel van de activiteiten vormen, maar waar wel gevaarlijke stoffen nodig zijn in de bedrijfsvoering. Het getal van 150 is een extrapolatie van gegevens uit 1994.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts of er een relatie bestaat tussen de bedrijven die onder de algemene verplichtingen van de richtlijn vallen en de bedrijven die een milieoverslag moeten (gaan) opstellen. De aanwijzing van bedrijven die onder de milieoverslagplicht vallen is mede gebaseerd op de mate waarin deze bedrijven externe veiligheidsrisico's veroorzaken. Er is echter geen directe relatie tussen de aangewezen bedrijven en de bedrijven die onder de algemene verplichtingen van de Seveso II-richtlijn vallen, aangezien het ontwerp-Besluit milieoverslaglegging en de richtlijn criteria gebruiken die niet geheel met elkaar kunnen worden vergeleken (verwerkingsof productiecapaciteit per jaar versus overschrijding drempelhoeveelheden gevaarlijke stoffen). Wel is er sprake van een overlap in die zin dat het mogelijk is dat bedrijven waarin de laagste drempelwaarden van bijlage I van de richtlijn worden overschreden tevens worden aangewezen voor het opstellen van een milieoverslag.

De leden van de D66-fractie vroegen naar de wijze waarop de drempelhoeveelheden voor de verschillende gevaarlijke stoffen uit bijlage I zijn bepaald.

De drempelhoeveelheden in de nieuwe richtlijn liggen voor een groot deel in het verlengde van de eerdere richtlijn waar het met name genoemde stoffen betreft. Voor de per categorie ingedeelde stoffen is daarbij en bij eerdere waarden aangesloten, tenzij er aanleiding was om deze waarden op grond van nieuwe inzichten of ervaringskennis te herzien. De belangrijkste overweging bij het evalueren van de drempelwaarden was dat met name die inrichtingen waar het gevaar van een zwaar ongeval aanwezig moet worden geacht, door de drempelwaarden worden aangewezen. Een belangrijk element daarbij is de gevaarzetting van de betrokken gevaarlijke stoffen als zodanig, maar ook de gevaren die in de praktijk bij het verwerken of opslaan van deze stoffen kunnen worden verwacht.

Voorts vroegen deze leden naar de aanvullende technische maatregelen die aan een risicobron moeten worden getroffen in die gevallen waarin het aanhouden van veiligheidsafstanden tot risicogevoelige functies niet (voldoende) mogelijk is. De richtlijn heeft hier het oog op bestaande, historisch gegroeide situaties, waarin een strikte toepassing van het geformuleerde beginsel om voldoende afstand te houden zou leiden tot het amoveren van grote aantallen woningen of tot sanering van de risicoveroorzakende bedrijven. Vooral in die lidstaten waarin de zogeheten deterministische benadering met betrekking tot het beheersen van risico's wordt gehanteerd, zou het ontbreken van deze nuancering tot maatschappelijk gezien onverantwoorde operaties kunnen leiden.

Bij de bedoelde aanvullende technische maatregelen kan worden gedacht aan maatregelen die de kans op een zwaar ongeval verlagen of het effect daarvan beperken, zoals automatische snelafsluiters op leidingen, constructiebeschermende voorzieningen, beperking van het buffer-volume, detectiesystemen en voorzieningen op het gebied van brandpreventie.

Op de vraag van deze leden naar de wijze waarop de genoemde veiligheidsafstanden voldoende kunnen worden gewaarborgd is hierboven reeds ingegaan bij de beantwoording van de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de integratie van de beheersing van risico's in het proces van de ruimtelijke ordening.

De leden van de D66-fractie informeerden naar de stand van zaken met betrekking tot de grensoverschrijdende samenwerking volgens het rampbestrijdingsplan in die gevallen waar gegevensverstrekking aan buurlanden een verplichting is. Voor zover bekend zijn voor een drietal onder de Seveso-richtlijn vallende inrichtingen rampbestrijdingsplannen opgesteld waarin enkele grensoverschrijdende aspecten zijn opgenomen

(stand van zaken eind augustus 1997). Die plannen zijn gericht op voorzienbare rampen of zware ongevallen die een grensoverschrijdend effect kunnen hebben. Meer in het algemeen, niet specifiek ten aanzien van Seveso-inrichtingen, wordt op lokaal niveau zowel in het Nederlands-Belgische als in het Nederlands-Duitse grensgebied gewerkt aan verdere samenwerking op het terrein van de ongevals- en rampenbestrijding. Samenwerking vindt plaats met een verschillende mate van intensiteit, die vooral afhankelijk is van gevoelde noodzaak. Probleem is soms het vinden van de juiste counterparts in het buurland. De rapportage van het in opdracht van de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken uitgevoerde onderzoek naar de organisatie en de regelgeving op het gebied van de bestrijding van rampen en zware ongevallen in Nederland, België en Duitsland, genaamd «Rampen op de grens», kan de decentrale overheden helpen bij het vinden van de juiste counterparts.

Wijze van implementatie

In augustus 1996 is de SER-Commissie Arbeidsomstandigheden geïnformeerd over de consequenties en beleidsvoornemens voor de Arbeidsomstandighedenwet vanwege de implementatie van de Seveso II-richtlijn. Hierop zijn reacties gekomen van onder andere de vakcentrales FNV, CNV, MHP. Deze reacties hebben geleid tot aanpassing van de beleidsvoornemens ten aanzien van de voorgenomen wijziging van de ArbeidsveiligheidsRapport-Regeling.

De VNG, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de vakbeweging en het Bureau Milieuzaken BMRO van de Vereniging VNO-NCW zijn uitgenodigd voor overleg over de vormgeving en de inhoud van de implementatieregelgeving. Binnen de hiervoor genoemde uitgangspunten voor strikte implementatie is met de opmerkingen van de genoemde organisaties waar mogelijk rekening gehouden. Daarnaast zijn vertegenwoordigers van het IPO en van het Bureau Milieuzaken BMRO betrokken bij de praktische uitwerking van de verplichtingen van dat besluit in een handleiding voor overheid en bedrijfsleven. Wat de uitvoering van de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen betreft heeft met name het overleg met het IPO er toe geleid dat voorzieningen zullen worden getroffen voor een capaciteitsuitbreiding bij de Arbeidsinspectie en het bevoegd gezag ten aanzien van de voorbereiding van de rampenbestrijding. Daarnaast zal worden voorzien in ondersteuning bij de uitvoering ten behoeve van het bevoegd gezag in de zin van de Wet milieubeheer (gemeenten en provincies).

De besluiten waar de leden van de PvdA-fractie op doelen waarin de concrete verplichtingen die uit de richtlijn voortvloeien zullen worden neergelegd zullen naar verwachting eind 1998 in het Staatsblad worden bekendgemaakt, er van uitgaande dat de behandeling van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer alsdan zal zijn afgerond. Uiterlijk in januari 1999 zullen de ministeriële regelingen die nodig zijn voor de nadere uitwerking van het nieuwe Besluit risico's zware ongevallen 1998 worden gepubliceerd.

De leden van de VVD-fractie hebben opgemerkt dat als gevolg van het combineren van het arbeidsveiligheidsrapport (AVR) en het externe veiligheidsrapport (EVR), zoals in de Memorie van toelichting is aangekondigd, de administratieve lastendruk kan verminderen. De regering wijst er op dat deze lastenvermindering zich vooral aan de zijde van het bedrijfsleven zal doen gevoelen. Voor de instanties die het veiligheidsrapport doorgeleiden en beoordelen is eerder sprake van een lastenverzwaring. Vervolgens vroegen deze leden naar de categorieën bedrijven die op grond van de Nederlandse wetgeving vergunningplichtig zijn, terwijl zij dat naar communautair recht niet zijn en naar hun aantal. Alle inrichtingen

die onder de reikwijdte van de Seveso II-richtlijn vallen, zijn (evenals dat het geval was bij de Seveso-richtlijn) naar Nederlands recht vergunningplichtig. Op grond van de IPPC-richtlijn is onder andere voor de Seveso II-inrichtingen een vergunning vereist. Anders dan de vragenstellers veronderstellen is er dus geen discrepantie tussen de Nederlandse wetgeving enerzijds en de Europese regels anderzijds.

De leden van de VVD-fractie vragen zich tevens af welke regeling voorzien is voor de bedrijven die wel onder de AVR-plicht, maar niet onder de richtlijn vallen en welk type bedrijven dit betreft. Het gaat hierbij om twee typen bedrijven; vervoersinrichtingen en chemische bedrijven waarin hoeveelheden gevaarlijke stoffen die beneden de drempelwaarden uit de Seveso II-richtlijn blijven, aanwezig zijn. Voor de vervoersinrichtingen zal een regeling worden gemaakt die tot een ten opzichte van de richtlijn gelijkwaardig beschermingsniveau moet leiden. Voor het tweede type bedrijf zal ter vervanging van het arbeidsveiligheidsrapport specifieke regelgeving terzake van de Risico Inventarisatie en Evaluatie worden ontwikkeld. Dit dient in combinatie met een verscherpt toezicht door de Arbeidsinspectie om de administratieve lasten voor de bedrijven te verlichten en om een adequaat beschermingsniveau voor de werknemers te garanderen. Met betrekking tot de invulling van beide onderdelen zal nog nader onderzoek worden verricht. De hierboven gestelde vraag steunt op de veronderstelling dat de AVR-regeling alleen van toepassing zal zijn op bedrijven die niet onder de richtlijn vallen. Die vooronderstelling is wellicht door de toelichting bij dit wetsvoorstel in het leven geroepen. Ter vermijding van misverstanden is een nuancering echter noodzakelijk. In het ontwerp BRZO 1998 is er bij de wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit in voorzien dat de huidige AVR-regeling komt te vervallen voor de bedrijven die een veiligheidsrapport moeten indienen. Voor bedrijven die onder het lichte regime van de richtlijn vallen en een preventiebeleid dienen te ontwikkelen (maar geen veiligheidsrapport in de zin van de richtlijn behoeven te maken), wordt de AVR-regeling echter gehandhaafd.

Direct na afronding van de implementatie kunnen derhalve met betrekking tot de arbeidsveiligheid drie categorieën bedrijven worden onderscheiden.

1. bedrijven die onder het zware regime van de richtlijn vallen en dientengevolge een veiligheidsrapport dienen te maken. Het Arbeidsomstandighedenbesluit zal (althans wat betreft het AVR-deel) op deze bedrijven niet van toepassing zijn.
2. bedrijven die onder het lichte regime van de richtlijn vallen en dientengevolge een preventiebeleid dienen te ontwikkelen. Op deze bedrijven blijft daarnaast het Arbeidsomstandighedenbesluit van toepassing. De achtergrond van deze opzet is dat de bestaande AVR-regeling op een aantal punten specifiek en meer omvattend is dan de verplichtingen die voortvloeien uit het lichte regime van de richtlijn. Het gememoreerde uitgangspunt van strikte implementatie verzet zich in dit geval tegen het schappen van de AVR-regeling voor deze bedrijven. Voorts zou moeilijk te verdedigen zijn dat voor deze bedrijven de AVR-verplichting zou vervallen, terwijl die voor de hierna onder categorie 3 te noemen bedrijven in stand zou blijven. Deze notie is bij de uitwerking van het ontwerp BRZO 1998 in deze scherpere naar voren gekomen, waarna bleek dat sommige passages in de toelichting bij het wetsvoorstel tot misverstand kunnen leiden.
3. bedrijven die niet onder de richtlijn vallen, maar die thans reeds AVR-plichtig zijn. Voor deze bedrijven blijft de AVR-verplichting in het Arbeidsomstandighedenbesluit gehandhaafd.

De hiervoor genoemde ontwikkeling van specifieke regelgeving terzake van risico-inventarisatie en -evaluatie, die in de nabije toekomst zal plaatsvinden, zal betrekking hebben op de categorieën 2 en 3. De

AVR-regeling in de huidige vorm zal in de toekomst dus komen te vervallen.

Ten aanzien van de bedrijven behorende tot categorie 2, kan onbedoeld de indruk zijn ontstaan dat de AVR-regeling hierop aanstonds al niet meer van toepassing zou zijn.

De leden van de CDA-fractie hebben opgemerkt dat de vereenvoudigde aanwijzingssystematiek zal leiden tot een aanzienlijk verzwaring van de controlewerkzaamheden van de inspectie. Zij hebben in dit verband de vraag gesteld of met deze taakverzwaring rekening is gehouden en of hiervoor faciliteiten beschikbaar zijn alsmede hoe en hoe vaak controles zullen plaats vinden. Het antwoord op deze vraag luidt bevestigend. De wijze en de frequentie van inspecteren is onderwerp van nader overleg tussen de Arbeidsinspectie, het bevoegd gezag krachtens de Wet rampen en zware ongevallen en het bevoegd gezag krachtens de Wet milieu-beheer. Dit overleg zal worden gevoerd in het kader van het opstellen van het nader te noemen systematisch inspectieprogramma. Voorts zal onderzocht worden in hoeverre de inspectiemethodieken die door de arbeidsinspectie worden gebruikt aanpassing behoeven in het licht van de uitvoering van controlewerkzaamheden en de samenwerking met de andere toezichthouders. De ambtenaren die zullen worden belast met het toezicht op de naleving van de verplichtingen die voor de exploitant uit de reeds genoemde implementatiebesluiten voortvloeien, worden benoemd door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het bevoegd gezag krachtens de Wet milieubeheer (burgemeester en wethouders c.q. gedeputeerde staten) en het bevoegd gezag krachtens artikel 25b van de Wet rampen en zware ongevallen (burgemeester en wethouders).

De leden van de CDA-fractie vroegen om een nadere toelichting op de opzet van de inspectie en de werking ervan. Het nieuwe Besluit risico's zware ongevallen zal nadere regels geven inzake de inspectie. In overeenstemming met de richtlijn zullen de inspecties worden uitgevoerd in het kader van een systematisch inspectieprogramma. In beginsel dienen de inrichtingen die een veiligheidsrapport moeten indienen jaarlijks te worden geïnspecteerd, tenzij op grond van een systematische evaluatie van de gevaren van zware ongevallen wordt besloten tot een andere inspectiefrequentie.

In het nieuwe Besluit risico's zware ongevallen zal worden voorzien dat het terzake van de vergunningverlening krachtens de Wet milieubeheer bevoegd gezag in overeenstemming met de Arbeidsinspectie en het college van burgemeester en wethouders een systematisch inspectieprogramma opstelt. Dit inspectieprogramma betreft, voorzover het over arbeidsomstandigheden en milieu-aspecten gaat, alle inrichtingen waarop het genoemde besluit van toepassing is, dus zowel de bedrijven die een veiligheidsrapport moeten indienen als de bedrijven waarvan de exploitant een beleid ter preventie van zware ongevallen en een veiligheidsbeheerssysteem moet invoeren. Deze periodieke inspecties worden uitgevoerd onafhankelijk van de ontvangst van een veiligheidsrapport. Deze inspecties zijn er op gericht om op een planmatige en systematische wijze inzicht te krijgen in het veiligheidssysteem dat in de betrokken inrichting wordt gehanteerd. Het inspectieprogramma voor veiligheidsrapportplichtige inrichtingen betreft daarnaast aspecten ter voorkoming cq. beperking van de gevolgen van rampen en zware ongevallen.

Waar het een veiligheidsrapportplichtige inrichting betreft worden immers tevens inspecties uitgevoerd als onderdeel van de beoordeling van het veiligheidsrapport. Daarbij wordt gecontroleerd of de gegevens en beschrijvingen van het veiligheidsrapport de werkelijke situatie adequaat beschrijven. Voorts vindt binnen het beoordelingsproces onderzoek plaats van de in de inrichting gebruikte systemen van technische, organisatorische en bedrijfskundige aard.

Het doel van de inspecties is onder andere te beoordelen of de exploitant kan aantonen dat hij passende maatregelen tegen calamiteiten heeft genomen, of de exploitant in passende middelen heeft voorzien om de gevolgen van calamiteiten te beperken en of de gegevens en beschrijvingen vervat in onder meer het veiligheidsrapport, de feitelijke situatie in de inrichting voldoende weergeven. Waar het gaat om toezicht op de naleving van de informatieverplichtingen als bedoeld in het voorgestelde artikel 2c van de Wet rampen en zware ongevallen en voor zover het daarbij gaat om krachtens het voorgestelde artikel 7, derde lid, van de Wet rampen en zware ongevallen aangewezen inrichtingen, wijzen burgemeester en wethouders de ambtenaren aan die met dit toezicht zijn belast (artikel 25b van dit wetsvoorstel). Colleges van burgemeester en wethouders kunnen hun aanwijzingsbevoegdheid overdragen aan het bestuur van de regionale brandweer, zodat dit bestuur ambtenaren kan aanwijzen. De desbetreffende inrichtingen worden in het nieuwe Besluit rampbestrijdingsplannen inrichtingen aangewezen; het betreft de veiligheidsrapportplichtige inrichtingen. Op het toezicht op de naleving in het algemeen is Afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

Het bevoegd gezag dat belast is met het in ontvangst nemen en doorgeleiden van het veiligheidsrapport zijn burgemeester en wethouders van de gemeenten waarin de betrokken inrichting ligt of, indien gedeputeerde staten op grond van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer voor de vergunningverlening het bevoegd gezag zijn, gedeputeerde staten van de provincie waarin de betrokken inrichting ligt.

De leden van de D66-fractie vroegen naar de wijze waarop de afstemming en samenwerking tussen de departementen die bij de handhaving van de richtlijn zijn betrokken zal worden vorm gegeven. In het nieuwe Besluit risico's zware ongevallen 1998 zijn bepalingen opgenomen met betrekking tot het indienen bij één loket van het veiligheidsrapport, de doorgeleiding daarvan naar de bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor de gezamenlijke beoordeling daarvan. Daarnaast is voorzien in de aanwijzing door het vergunningverlenend gezag van bedrijven die domino-effecten kunnen veroorzaken, welke aanwijzing in overeenstemming met de andere bij de aanwijzing betrokken bestuursorganen moet gebeuren, en in het gezamenlijk opstellen van een systematisch inspectieprogramma. Overigens zal in de loop van 1999 een bestuurlijke leidraad worden uitgebracht waarin de wijze van de uitvoering en de handhaving van de verplichtingen die uit de richtlijn voortvloeien verder zullen worden uitgewerkt. Op de vraag of de regering voornemens is het nieuwe Besluit risico's zware ongevallen met toelichting aan de Kamer te zenden wordt geantwoord dat dit niet mogelijk is zolang het ontwerp-besluit voor advies bij de Raad van State aanhangig is (artikel 25a, Wet op de Raad van State).

Op de door de leden van de GroenLinks-fractie gestelde vraag naar de AMvB Milieukwaliteitseisen is hierboven reeds ingegaan. De doelstelling van deze AMvB is te verzekeren dat de normen voor het individuele risico en het groepsrisico en de daarvan afgeleide veiligheidsafstanden in dezelfde mate doorwerken bij de besluitvorming in het kader van de ruimtelijke ordening als bij de verlening van milieuvergunningen. Daartoe is het nodig dat deze (buiten-wettelijke) normen en de thans merendeels in pseudo-regelgeving neergelegde veiligheidsafstanden een wettelijke grondslag krijgen. Daarmee zijn de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid gediend.

Met deze AMvB wordt uitvoering gegeven aan eerdere toezeggingen aan de Kamer. Voor een goede werking van het voorgenomen besluit is tevens een beperkte wijziging van de Wet milieubeheer nodig. Naar verwachting

zal een wetsvoorstel ter zake in het voorjaar van 1999 aan de Rijksmilieuhygiënische Commissie kunnen worden voorgelegd.

Openbaarheid

De leden van de PvdA-fractie vroegen wie op grond van welke criteria bepaalt of sprake is van uitzonderingen op de openbaarheid van gegevens en of de Wet openbaarheid van bestuur van toepassing is. Waar het gaat om de openbaarheid van gegevens moet onderscheid worden gemaakt tussen de actieve en de passieve openbaarheid. Waar het gaat om het uit eigen beweging geven van informatie (actieve openbaarheid), bepaalt het overheidsorgaan dat het rechtstreeks aangaat of een of meer uitzonderingsgronden van toepassing zijn. Voor zover het milieugegevens betreft die krachtens het nieuwe Besluit risico's zware ongevallen zijn verkregen, rust deze verplichting tot actieve openbaarmaking op het bevoegd gezag als bedoeld in de Wet milieubeheer. In dit kader is artikel 19.3 van de Wet milieubeheer relevant. Op grond van dat artikel kan het bevoegd gezag op verzoek van een belanghebbende toestaan dat deze van een document een tweede tekst overlegt, waaruit bepaalde gegevens (namelijk bedrijfsgeheimen en beveiligingsgegevens) zijn weggelaten. Deze regeling in de Wet milieubeheer moet worden beschouwd als een bijzondere regeling ten opzichte van de bepalingen van de Wet openbaarheid van bestuur voor zover het de actieve openbaarheid betreft. Voor wat betreft de rechtsbescherming tegen een afwijzend besluit op een verzoek tot geheimhouding geldt dat na de bezwaarschriftprocedure rechtstreeks beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State mogelijk is. Overigens vindt het actief openbaar maken van gegevens op het terrein van de arbeidsomstandigheden en de voorbereiding van de rampenbestrijding plaats op grond van het voorgestelde artikel 5a, eerste en tweede lid, van de Arbeidsomstandighedenwet respectievelijk het voorgestelde artikel 25a, eerste en tweede lid, van de Wet rampen en zware ongevallen. Dit laat onverlet dat ook in deze gevallen het bevoegd gezag als bedoeld in de Wet milieubeheer fungeert als het bestuursorgaan dat feitelijk zorgdraagt voor de openbaarmaking. In geval van een verzoek om geheimhouding van gegevens op grond van de Wet rampen en zware ongevallen en de Arbeidsomstandighedenwet geldt dat nadat op een eventueel bezwaarschrift is beslist, beroep mogelijk is bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Waar het een verzoek om informatie (passieve openbaarheid) betreft is dat overheidsorgaan beslissingsbevoegd aan wie het verzoek is gericht dan wel, indien de gevraagde gegevens berusten bij een ander overheidsorgaan – na doorverwijzing – dat overheidsorgaan. In het kader van de uitvoering van de Seveso II-richtlijn zal de praktijk zijn dat een groot aantal gegevens met het oog op verschillende doeleinden moet worden verstrekt. Zo wordt in het veiligheidsrapport geen strikte scheiding gemaakt tussen gegevens die van belang zijn voor de werknemersbescherming, voor de externe veiligheid en voor de bestrijding van rampen en zware ongevallen. In een zodanig geval zullen de bij de beoordeling van het rapport betrokken overheidsorganen gezamenlijk bezien of sprake zal moeten zijn van een uitzondering op de openbaarheid. Dit doen zij aan de hand van de criteria die in verschillende wettelijke regelingen zijn neergelegd, te weten de Wet openbaarheid van bestuur en eventueel de in de Wet rampen en zware ongevallen en in de Arbeidsomstandighedenwet neergelegde afwijkingen van het regime van de Wet openbaarheid van bestuur waar het de relatieve uitzonderingsgronden betreft.

De leden van de CDA-fractie wijzen terecht op het belang van een zo groot mogelijke openbaarheid van het veiligheidsrapport voor het publiek. Wij

delen de opvatting dat openbaarheid de regel moet zijn en dat slechts in bijzondere gevallen een beroep op de door de richtlijn genoemde vertrouwelijkheidscriteria mag worden gehonoreerd. Blijkens een recente uitspraak is ook de Afdeling bestuursrechtspraak van oordeel dat de gronden voor vertrouwelijkheid, bedoeld in artikel 19.3 van de Wet milieubeheer, gelet op hun uitzonderingskarakter, restrictief moeten worden uitgelegd.

Voorts vroegen deze leden in dit verband naar de betekenis van het begrip «persoonlijke gegevens» en naar de reden van de toevoeging van dit criterium. Het gaat hier om het vertrouwelijk karakter van gegevens de persoonlijke levenssfeer betreffende, welke dan buiten de openbaarheid kunnen worden gehouden. Reden voor toevoeging van dit criterium is dat het in de richtlijn is opgenomen.

Artikelen

Artikel I Wet milieubeheer

De vraag van de leden van de VVD-fractie of het toch niet mogelijk is om de Wet milieubeheer op het onderdeel het voorkomen van sabotage in overeenstemming te brengen met de Wet rampen en zware ongevallen en de Arbeidsomstandighedenwet moet ontkennend worden beantwoord. Sabotage valt reeds onder de uitzonderingsgronden van artikel 19.3 van de Wet milieubeheer en behoeft dus niet ook nog eens expliciet te worden opgenomen. Doorslaggevend is dat in alle drie de wetten dezelfde regeling is opgenomen, ongeacht het verschil in redactie. In dit verband wordt er voorts op gewezen dat artikel 19.3 voor alle onder de Wet milieubeheer vallende bedrijven geldt, dit in tegenstelling tot de in de beide andere wetten genoemde gronden die zich beperken tot gegevens die betrekking hebben op de zogenaamde Seveso-bedrijven. Hiermee acht ik ook de vragen van de CDA-fractie op dat punt beantwoord. Voor wat betreft de opmerking over de tamelijk lange vergunningsduur van vijf jaren, neem ik aan dat hier bedoeld wordt op de periode van vijf jaren voor de evaluatie van het veiligheidsrapport. Deze termijn is afkomstig uit het huidige Besluit risico's zware ongevallen en is in overeenstemming met de richtlijn.

Artikel II Wet rampen en zware ongevallen

De leden van de CDA-fractie vroegen om een toelichting op de implementatie van het externe noodplan en de relatie met het rampenplan en het rampbestrijdingsplan en de Brandweerwet 1985. De richtlijn spreekt over het extern noodplan dat, in de bewoordingen van de richtlijn, wordt opgesteld voor de buiten de inrichting te treffen maatregelen. Er is uiteraard een relatie met het rampenplan en het rampbestrijdingsplan. Het rampenplan van de gemeente geeft onder meer aan welke soorten rampen en zware ongevallen de gemeente bedreigen, wie bij de bestrijding ervan kunnen worden betrokken, hoe de leiding over en de gecoördineerde inzet van de betrokken diensten en organisaties is geregeld en gaat voorts in op een aantal andere aspecten van de bestrijding. Dit rampenplan kan worden toegepast op alle typen rampen die zich in de gemeente kunnen voordoen. Het rampbestrijdingsplan moet worden vastgesteld voor elke ramp of elk zwaar ongeval waarvan de plaats, de aard en de gevolgen voorzienbaar zijn. Dit plan heeft dus betrekking op concrete rampsituaties, meestal voor een bepaald gevaarzettend object. Het is een voor dat object gemaakte nadere en gedetailleerde uitwerking van het rampenplan. Gelet op de door de richtlijn voorgeschreven (minimum)inhoud is dit noodplan als het ware een tussenvorm van het rampenplan en het rampbestrijdingsplan en zijn veel

verplichte gegevens ook gegevens die in het rampbestrijdingsplan moeten worden opgenomen. Een gelijkstelling aan het rampbestrijdingsplan ligt in de rede omdat beide plannen in het algemeen betrekking hebben op één object. Om deze reden en om te voorkomen dat er een overbodige nieuwe planfiguur wordt geïntroduceerd, worden de bepalingen die de richtlijn stelt inzake het extern noodplan geïmplementeerd door het stellen van voorschriften ten aanzien van het rampbestrijdingsplan.

Er is geen directe relatie met de Brandweerpwet 1985, die geen voorschriften over planvorming bevat. Wel draagt zij aan de regionale brandweren op enkele voorbereidende maatregelen te treffen en bij de daadwerkelijke bestrijding van een ramp of zwaar ongeval bepaalde taken te verrichten. Dit vindt zijn neerslag in het rampenplan en het rampbestrijdingsplan.

De leden van de CDA-fractie stelden in dit verband ook de vraag of sprake is van extra bestuurslasten. De verplichtingen van de richtlijn hebben op dit punt geen taakverzwaring en geen nieuwe financiële lasten tot gevolg. Het merendeel van de richtlijnbevestigingen inzake het extern noodplan wordt thans reeds als vanzelfsprekend beschouwd om de bestaande in de Wet rampen en zware ongevallen neergelegde verplichting om zich goed op de bestrijding van rampen en zware ongevallen voor te bereiden, naar behoren uit te voeren. Deze verplichting geldt des te meer nu het een gevaarlijke categorie inrichtingen betreft. De verplichte inhoud van het rampbestrijdingsplan omvat onderwerpen die reeds volgens algemeen aanvaarde uitgangspunten in dit plan moeten worden opgenomen. Nieuw is de verplichting om bij de opstelling van een extern noodplan (en daarmee ook van belangrijke wijzigingen van dit plan) de bevolking te raadplegen. Omdat die verplichting om de bevolking te raadplegen alleen een beperkte categorie van inrichtingen betreft waarvoor nog geen rampbestrijdingsplan is vastgesteld en voorts belangrijke wijzigingen van vastgestelde plannen voor die inrichtingen betreft, zullen de financiële lasten zeer gering zijn. Voor de goede orde zij erop gewezen dat voor ter zake van de voorbereiding van de rampenbestrijding bevoegde besturen wel een taakverzwaring en extra bestuurslasten voortvloeien uit de beoordeling van de ingediende veiligheidsrapporten en uit de periodieke inspecties, een en ander zoals zal worden voorgeschreven in het nieuwe Besluit risico's zware ongevallen. De daaruit voortvloeiende financiële lasten zullen door het rijk worden gedragen en door de betrokken ministeries worden gecompenseerd binnen hun begroting met ingang van uiterlijk het jaar 2000.

De leden van de D66-fractie vroegen om een toelichting inzake de rol van de regionale politie tijdens de rampenbestrijding en bij de voorbereiding daarop.

De taak van de politie is neergelegd in artikel 2 van de Politiewet 1993 en omvat de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. In deze opdracht ligt de rol van het regionale politiekorps bij de rampenbestrijding besloten. Het betreft onder meer openbare orde-taken, die mogelijk maken dat andere hulpverleningsdiensten hun werk goed kunnen doen. Het regelen van het verkeer en het afzetten van het rampterrein vallen in deze categorie. Voorts zijn de ontruiming van woningen en het evacueren van de bevolking taken die op de weg liggen van de politie om deze in voorkomend geval uit te voeren. Daarnaast heeft de politie in het kader van handhaving van de rechtsorde tot taak strafbare feiten te voorkomen en op te sporen.

In de structuur van de rampenbestrijding is voorzien in participatie van de politie in het beleidsteam, in het operationeel team en in het coördinatie-team plaats incident.

Steeds meer speelt de regionale politie gestructureerd in op deze taak, vinden er opleidingen plaats en neemt zij deel aan interdisciplinaire oefeningen.

Artikel III Arbeidsomstandighedenwet

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de passage in de memorie van toelichting betreffende het overleg met de ondernemingsraad over milieu-aangelegenheden verenigbaar is met het recent in artikel 25 van de Wet op de ondernemingsraden aangebrachte adviesrecht met betrekking tot het milieu.

In dit licht is de betreffende passage in de memorie van toelichting inderdaad ongelukkig. In de toelichting bij het wetsvoorstel is beoogd tot uitdrukking te brengen dat aan de in de huidige artikel 5 van de Arbeidsomstandighedenwet opgenomen overlegverplichtigen enerzijds geen afbreuk zal worden gedaan, doch het anderzijds niet de bedoeling is om extra, nu nog niet bestaande, overlegverplichtingen te creëren. In deze context is het overleg over milieu als een voorbeeld genoemd van een aangelegenheid waarover de huidige Arbeidsomstandighedenwet geen regeling bevat, en ook de nieuwe wetgeving geen regeling zal bevatten. Tegen de achtergrond van de regeling in de Wet op de ondernemingsraden kan de betreffende passage tot misverstand leiden. Uiteraard doet de voorgestelde regeling geen afbreuk aan de bevoegdheid van de ondernemingsraad ex artikel 25, eerste lid, onderdeel I van de laatstgenoemde wet. Overigens wordt voor wat betreft de medezeggenschap over arbeidsomstandigheden in relatie tot gevaarlijke stoffen verwezen naar onderdeel C van de nota van wijziging en de toelichting daarbij.

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom artikel 5, tweede lid van de Arbeidsomstandighedenwet zich niet beperkt tot bedrijven en inrichtingen waar zware ongevallen kunnen voorkomen, en waarom een verruiming heeft plaatsgevonden tot bedrijven en inrichtingen waar bijzondere gevaren kunnen voorkomen.

Op grond van het voorgestelde artikel 5, tweede lid, kan de minister van SZW een (deel van een) bedrijf of inrichting aanwijzen waarop een of meer verplichtingen bedoeld in of krachtens het eerste lid rusten, indien zich in verband met de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen bijzondere gevaren kunnen voordoen. Deze opzet is ontleend aan het huidige artikel 5, tweede en derde lid van de Arbeidsomstandighedenwet, welke deze aanwijzingsbevoegdheid op dezelfde wijze regelen. Van de implementatie is derhalve geen gebruik gemaakt om nieuw nationaal beleid toe te voegen, het betreft hier het handhaven van reeds bestaand beleid. Dit is in overeenstemming met het uitgangspunt dat implementatie van een richtlijn niet wordt gecombineerd met nieuw nationaal beleid dan wel met het laten vervallen van reeds bestaand, en niet met de richtlijn strijdig, beleid.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. M. de Vries

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. F. Hoogervorst