

Vergaderjaar 2001–2002

26 604

Integraal Veiligheidsprogramma

Nr. 13

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 september 2001

Naar aanleiding van het rapport van de Commissie Oosting over de vuurwerkram্প in Enschede heeft het kabinet de minister van VROM een coördinerende rol toegekend op het gebied van de externe veiligheid ten aanzien van gevaarlijke stoffen, als onderdeel van het integrale veiligheidsbeleid waarvoor de minister van BZK coördinerend bewindspersoon is. Tijdens de Kamerbehandeling van het rapport van de Commissie Oosting heeft de minister van VROM in die hoedanigheid toegezegd in september een brief te zullen sturen, waarin wordt beschreven hoe hij deze coördinatie zal invullen en waarin tevens wordt aangegeven hoe het kabinet het gecoördineerde externe veiligheidsbeleid in de komende jaren wenst uit te voeren. Deze brief dient daartoe.

In het kabinetsstandpunt Vuurwerkram্প Enschede is de coördinerende rol van de minister van VROM beperkt tot het externe veiligheidsbeleid ten aanzien van gevaarlijke stoffen. Het externe veiligheidsbeleid zoals dat is vastgelegd in het NMP4 bevat niet de beperking tot gevaarlijke stoffen. In het externe veiligheidsbeleid staat namelijk de beperking van mogelijke effecten van gevaarlijke activiteiten voor de omgeving centraal. Het externe veiligheidsbeleid zoals in deze brief behandeld, sluit daarom aan bij de afbakening zoals is vastgelegd in het NMP4. Het is gericht op de beheersing van risico's voor de omgeving vanwege:

- het gebruik, de opslag en de productie van gevaarlijke stoffen (inrichtingen);
- het transport van gevaarlijke stoffen (buisleidingen, waterwegen, wegen en spoorwegen);
- het gebruik van luchthavens.

In deze brief wordt geschetst hoe het kabinet zich voorneemt het externe veiligheidsbeleid in de komende jaren te voeren. Daarbij is gekozen voor een programmatische aanpak, die voortbouwt op de beleidslijnen die in

het NMP4 zijn beschreven en op het kabinetsstandpunt Vuurwerkkramp Enschede. De brief presenteert de agenda voor het externe veiligheidsbeleid.

Binnen het beleidsterrein externe veiligheid zijn verschillende bewindspersonen verantwoordelijk voor verschillende producten en activiteiten. De in deze brief opgenomen agenda betreft dan ook producten en activiteiten waarvoor verschillende bewindspersonen primaire verantwoordelijkheid dragen. Met de brief wordt niet beoogd bestaande verantwoordelijkheden te wijzigen. Het programma legt de nadruk op een samenhangende uitvoering en handhaving van beleid. In de eerste paragraaf van de brief wordt aangegeven welke bewindspersonen betrokken zijn en hoe wordt omgegaan met raakvlakken met andere onderdelen van het totale veiligheidsbeleid (o.a. interne veiligheid, arbeidsomstandigheden).

Inmiddels worden veiligheidsknelpunten langs verschillende wegen in kaart gebracht. Nagegaan wordt waar het huidige en het gewenste ruimtegebruik tot veiligheidsknelpunten heeft geleid of waar dit in de toekomst kan leiden tot knelpunten. Om nieuwe knelpunten te voorkomen zal in ieder geval een sterk preventiebeleid worden gevoerd. Voor het vaststellen van de aanpak van bestaande knelpunten zal het kabinet de resultaten van lopende inventarisaties gebruiken. Op basis daarvan en van nadere kosten/baten-analyses zal worden bepaald welke instrumenten voor het oplossen van deze knelpunten zullen worden ingezet.

De brief behandelt een aantal actiepunten uit het kabinetsstandpunt Vuurwerkkramp Enschede en het kabinetsstandpunt Nieuwjaarsbrand Volendam. In dat verband is met name de voorgenomen doorlichting van bestaande veiligheidsregelgeving relevant. Deze operatie zal een overzicht opleveren van de knelpunten in de uitvoering, controle en handhaving, en inzicht bieden in complexe, tegenstrijdige en niet goed afgestemde regels, zowel op het niveau van bestuurlijke en handhavende bevoegdheden als op het niveau van de normstelling opdat de naleving kan worden verbeterd. De in deze brief behandelde activiteiten op het terrein van regelgeving en handhaving zullen bij die doorlichting worden betrokken. Het kabinet zal in oktober een eerste geïntegreerde rapportage aanbieden over de actiepunten die zijn opgenomen in eerdergenoemde kabinetsstandpunten.

Veiligheid is een fundamentele menselijke behoefte. Een veilige omgeving is een belangrijke maatschappelijke randvoorwaarde. Bij het verwezenlijken van die voorwaarde hebben verschillende overheden een belangrijke rol te spelen. Dat wordt onderstreept door de aandacht die in de maatschappij voor dit onderwerp is ontstaan, onder andere naar aanleiding van enkele grote ongelukken die ons land in de afgelopen jaren hebben getroffen. De lessen van de voorbije periode zijn voor het kabinet aanleiding geweest om een extra impuls te geven aan het beleidsterrein externe veiligheid.

In de afgelopen periode is veel en grondig gedacht en gediscussieerd over veiligheid. Op maatschappelijk en politiek niveau zijn vragen gerezen omtrent de aard en de omvang van de veiligheidsrisico's die burgers lopen. Het heeft ons geleerd dat het desbetreffende beleid versterking behoeft. Weliswaar is er binnen het milieubeleid steeds externe veiligheidsbeleid gevoerd, maar onder andere door het ontbreken van een adequate, wettelijk geregelde doorwerking in de ruimtelijke planvorming zijn op diverse plekken in het land de veiligheidsrisico's toegenomen. Ook de handhaving van gestelde veiligheidsregels is tekort geschoten. Er is een geïntegreerd beleid nodig om de externe veiligheid te versterken en daarmee bij burgers het gevoel van veiligheid te vergroten. Om het vertrouwen van de burger te herwinnen is vanuit de overheid voortdu-

rende aandacht voor het onderwerp een vereiste. Daarbij gaat het met name om een betere uitvoering en handhaving van bestaande regels, maar ook om het ontwikkelen van nieuwe en beter op elkaar afgestemde regels. Vrijblijvendheid mag niet worden getolereerd. Een ieder dient de eigen verantwoordelijkheid te beseffen en te nemen.

Om aan de ruimtevraag te kunnen voldoen en tegelijkertijd tegemoet te komen aan de maatschappelijke behoefte aan open en groene ruimte wordt intensief ruimtegebruik gestimuleerd. Dit kan echter op gespannen voet staan met de zorg voor een voldoende gewaarborgd niveau van veiligheid. De opgave is om een sterk overheidsbeleid te voeren en te ontwikkelen, dat aansluit bij een herkenbare maatschappelijke beleving ten aanzien van veiligheid.

De brief bevat de volgende paragrafen:

- Verdeling van verantwoordelijkheden (1).
- Registratie en informatie (2)
- Normstelling ten aanzien van externe veiligheid (3)
- Versterken van regelgeving (4)
- Doorwerking van regels (5)
- Preventie van onveilige situaties (6)
- Handhaving van beleid (7)
- Herstel en correctie van onveilige situaties (8)

1 Verdeling van verantwoordelijkheden

Het onderwerp veiligheid wordt in de meest brede zin invulling gegeven via het integraal veiligheidsbeleid zoals dat door de minister van BZK is voorgesteld. Periodiek wordt de Tweede Kamer door de minister van BZK geïnformeerd over feiten en vorderingen op dit beleidsterrein d.m.v. de zogenaamde integrale veiligheidsrapportages. Het integrale veiligheidsbeleid omvat de totale breedte van de veiligheidsketen: pro-actie, preventie, preparatie, repressie en nazorg. Het betreft een groot aantal veiligheidsonderwerpen; van sociale veiligheid tot zogenaamde fysieke veiligheid.

Het externe veiligheidsbeleid is een onderdeel van het integraal veiligheidsbeleid. Het gaat daarbij om het beperken van de kans op en het effect van een ernstig ongeval vanwege bijvoorbeeld een industriële activiteit met gevaarlijke stoffen. Omdat de veiligheid van de burger op dit terrein zowel wordt bepaald door de aard van de risicobron (bedrijf, transport) als door de omgeving, heeft dit beleid een interdepartementaal karakter. Verschillende regels zijn van invloed op externe veiligheid. Bij vervoer van gevaarlijke stoffen draagt bijvoorbeeld de minister van V&W primaire verantwoordelijkheid. Voor maatregelen op het gebied van ruimtelijke ordening is de minister van VROM verantwoordelijk. Maatregelen ten behoeve van een goede rampenbestrijding vallen onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK.

Om de slagvaardigheid en geloofwaardigheid van het in deze brief geformuleerde externe veiligheidsbeleid te versterken, is afstemming tussen de verschillende beleidsvormende partijen, uitvoeringsorganen en inspecties noodzakelijk. Evenzo is het van belang dat helder is waar taken en verantwoordelijkheden liggen. Voor de afstemming heeft het kabinet besloten de minister van VROM met de coördinatie van het externe veiligheidsbeleid te belasten. Het kabinet vult de coördinerende rol van de minister van VROM als volgt in:

- zorgdragen voor een afgestemde agenda t.a.v. het externe veiligheidsbeleid van de verschillende betrokken overheidsdiensten, monitoren daarvan en rapporteren daarover;

- toezien op en bevorderen van adequate normstelling en tijdige implementatie, stimuleren van normstelling waar die nog ontbreekt en bewaken van samenhang;
- in samenwerking met de minister van BZK de afstemming regelen van het externe veiligheidsbeleid met andere onderdelen van het veiligheidsbeleid.

Deze invulling laat de primaire verantwoordelijkheden van de individuele bewindslieden onverlet. De minister van V&W is primair verantwoordelijk voor het waterbeleid en voor het beleid ten aanzien van het vervoer van (gevaarlijke) stoffen over alle modaliteiten. Binnen deze verantwoordelijkheid valt de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het externe veiligheidsbeleid ten aanzien van vervoer en de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de interne veiligheid (bijv. tunnels). De minister van BZK is verantwoordelijk voor de rampenbestrijding inclusief de proactieve en preventieve maatregelen die nodig zijn om deze rampenbestrijdingstaak zo goed mogelijk in te vullen. De minister van SZW is verantwoordelijk voor het arbeidsveiligheidsbeleid. De primaire verantwoordelijkheid voor de veiligheid in relatie tot de milieuwetgeving, bouwregelgeving en ruimtelijke ordening ligt bij de bewindslieden van VROM. Daarnaast zijn de bewindslieden van BZK coördinerend voor het integraal veiligheidsbeleid, dat alle soorten veiligheid betreft waar het openbaar bestuur een verantwoordelijkheid heeft (onveiligheid door rampen, criminaliteit, terrorisme, crises, etc.).

- Om de coördinerende taak op het gebied van externe veiligheid vorm te geven en uit te voeren is inmiddels besloten om binnen het departement van VROM een projectdirectie op te richten. Deze wordt per 1 januari 2002 operationeel.
- Bij de verantwoordelijkheidsverdeling staat voorop dat de zorg voor (externe) veiligheid een onderdeel behoort te zijn van de integrale benadering van alle beleidsterreinen van het kabinet. De verschillende relevante departementale werkplannen en begrotingen zullen daar waar dat nodig is, worden voorzien van een veiligheidsparagraaf. Hierin worden beoogde concrete resultaten opgenomen. In rapportages en verantwoordingsstukken zal hier expliciet op worden ingegaan.
- Het kabinet hecht naast interdepartementale afstemming aan het tot stand brengen en in stand houden van een adequate interbestuurlijke coördinatie. Onder leiding van de minister van BZK wordt de beoogde coördinatie richting andere overheden vorm gegeven in het mede-overhedenoverleg, waarin rijk, provincies en gemeenten zijn vertegenwoordigd.
- De minister van BZK is voornemens gemeenten te verplichten om een jaarlijks te actualiseren integraal veiligheidsplan te maken en zich daarmee en daarover lokaal te verantwoorden. Het gemeentelijke integraal veiligheidsplan betreft alle soorten veiligheid. Daarmee worden ook de externe veiligheidsrisico's per gemeente zichtbaar en kenbaar.
- Het kabinet zal jaarlijks rapporteren over het programma Externe Veiligheid. Daarbij zullen relaties worden gelegd met de voortgangsrapportages inzake de actieprogramma's vuurwerkcramp Enschede en nieuwjaarsbrand Volendam, alsmede met het reeds bestaande Integraal Veiligheidsprogramma.

2 Registratie en informatie

Om een adequaat beleid te kunnen voeren op het gebied van de externe veiligheid is het om te beginnen van belang de aard en omvang van de problematiek goed in beeld te hebben. Tevens is de coördinatie van de geografische informatie van belang. Een toenemende hoeveelheid

eenduidige basisregistraties en koppelingen daartussen, leveren de basis voor betrouwbare gegevensuitwisseling tussen overheden onderling en tussen overheden en burgers.

- Het kabinet heeft in het kader van het kabinetsstandpunt over de vuurwerkcramp reeds besloten dat er een nationaal expertisecentrum voor externe veiligheid wordt opgericht bij het RIVM. Dit centrum zal vanaf volgend jaar actief zijn. Nader bezien zal worden of het takenpakket van het expertisecentrum moet worden uitgebreid met veiligheid binnen bedrijven. Daarnaast wordt de huidige ambtelijke Commissie voor Preventie van Rampen vervangen door een nieuwe onafhankelijke Adviesraad voor externe veiligheid. Deze raad zal het kabinet gevraagd en ongevraagd adviseren; de adviezen zijn openbaar. Het instellingsbesluit en het werkprogramma zullen nog dit jaar door het kabinet worden vastgesteld.
- Er komt een wettelijke registratieplicht ten aanzien van risicovolle situaties m.b.t. gevaarlijke stoffen. Het bijhouden van de registratie door overheden wordt verplicht en de onderlinge informatie-uitwisseling door deze overheden wordt verzekerd. Conceptregelgeving zal eind 2001 door de ministerraad worden vastgesteld. De inwerkingtreding is voorzien met ingang van 2003. Vooruitlopend daarop heeft het kabinet een voorlopige inventarisatie gemaakt en aan de Tweede Kamer toegezonden (brief aan de Tweede Kamer van 23 mei 2001, nr. 27 628-2).
- Het RIVM wordt aangewezen als het centrale orgaan dat het register van risicosituaties opzet en beheert. Zoals in de brief van mei 2001 is aangekondigd, zal, vooruitlopend op de bovengenoemde wettelijke verplichting, de lijst van risicovolle activiteiten die de Kamer heeft ontvangen doorlopend worden aangevuld en gecompleteerd. Ook de inmiddels veelal door het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de provincies verzamelde risico-informatie over het transport van gevaarlijke stoffen zal op zo kort mogelijke termijn aan deze databank worden toegevoegd.
- Deze databank met gegevens over risicovolle situaties in de woon-, leef- en werkomgeving van burgers, wordt beschikbaar gesteld voor de actieve en up to date informatievoorziening van burgers door gemeenten. De staatssecretaris van BZK zal in overleg met gemeenten en provincies verbeteringen aanbrengen in de wettelijke verplichte informatievoorziening aan burgers over risico's. Gelet op de gewenste eenduidigheid en standaardisering wordt een landelijk model risicokaart ontwikkeld.
- Voor burgers is de mogelijkheid geopend om via het internet-loket Lokaal Signaal van het ministerie van VROM klachten in te dienen of vragen te stellen die betrekking hebben op het terrein van de ruimtelijke ordening, inclusief de externe veiligheid en de leefomgeving. De signalen zullen door de Inspectie worden verwerkt en zullen mede dienen ter toetsing van het beleid en de uitvoering daarvan.
- Via de Wet Puberr (kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken) bouwt het kabinet aan verdere structurele verbetering van de informatievoorziening aan de burger. Hiermee worden – door de overheid opgelegde – beperkingen op perceelniveau inzichtelijk gemaakt via één loket. Daaronder vallen straks ook bestemmingsplannen en voorschriften vanuit milieubeheer en veiligheidsbeleid. Het wetsvoorstel is door het kabinet vastgesteld en ligt voor advies bij de Raad van State.
- Om handhaving en doorwerking van ruimtelijk beleid te bevorderen worden gemeenten, provincies en rijksoverheden gestimuleerd om bestemmingsplannen, streekplannen/omgevingsplannen en rijksplannen/plannen met een PKB-status digitaal te gaan vervaardigen en digitaal uit te gaan wisselen. Op deze wijze kan relatief eenvoudig

nagegaan worden of bestemmingsplannen passen binnen het beleid van provincies en rijksoverheden.

3 Normstelling ten aanzien van externe veiligheid

Normen geven aan welke veiligheidsrisico's gemiddeld dan wel ten hoogste geaccepteerd worden. De huidige normen zijn in diverse beleidsnota's vastgelegd. Uitgangspunten van het nieuwe beleid, zoals beschreven in het NMP4, zijn:

- Burgers krijgen voor de veiligheid in hun woonomgeving een minimum beschermingsniveau (het plaatsgebonden risico).
- De kans op een groot ongeluk met veel slachtoffers wordt expliciet afgewogen en verantwoord (het groepsrisico). Als de maatschappelijke baten van een activiteit groot zijn, kunnen de bijbehorende risico's eerder worden geaccepteerd dan wanneer deze gering zijn.
- Als de maatschappelijke baten van een activiteit gering zijn, als er veiliger alternatieven zijn of als er onvoldoende mogelijkheden zijn voor een adequate rampenbestrijding, dan mag voor de betrokken activiteit geen groepsrisico worden geaccepteerd. De aanvaardbaarheid van de activiteit zelf is dan gebaseerd op het vermijden van effecten van een ongeval. Voor vuurwerk is een dergelijk beleid inmiddels ingezet.
- De maatschappelijke kosten van gevaarlijke stoffen zullen zoveel mogelijk in het gebruik ervan worden geïnternaliseerd.
- Onderscheid tussen acceptabele risico's in bestaande ten opzichte van nieuwe situaties komt zo snel mogelijk, doch uiterlijk in 2010 te vervallen. In de voorziene amvb's (4) wordt voor zeer incidentele gevallen een uitzondering gemaakt op deze algemene regel door het opnemen van een hardheidsclausule.

Conform het NMP-4 zullen de maatschappelijke kosten en baten van risicovolle activiteiten een expliciete rol gaan spelen in het besluitvormingsproces. Dit geldt zowel voor nieuwe regelgeving, voor besluitvorming over ruimtelijke projecten als voor besluiten over de aanpak van bestaande risicosituaties. Inzicht dient te bestaan in de financiële consequenties van besluitvorming zowel voor overheden als voor andere betrokken partijen.

- Het kabinet zal nog dit jaar de normstelling voor plaatsgebonden risico's rond inrichtingen wettelijk vastleggen; wettelijke verankering van normstelling voor plaatsgebonden risico's van transport volgt zo snel mogelijk daarna. Bezien wordt hoe het omgaan met groepsrisico's in wetgeving geregeld kan worden. Hierover zal het kabinet uiterlijk in 2003 een besluit nemen. Ten behoeve hiervan zal het huidige normstelsel worden doorgelicht, waarbij de hiervoor genoemde uitgangspunten van belang zijn.
- De rekenmethodiek die wordt gebruikt voor de bepaling van risico's zal aan een herijking worden onderworpen. Ook zal de wijze waarop die methodiek wordt toegepast om de externe veiligheidsrisico's ten gevolge van specifieke (typen) bedrijven te berekenen opnieuw worden bezien, onder andere om te beoordelen of de gehanteerde parameters nog actueel zijn, bijvoorbeeld gelet op technologische ontwikkelingen. Als onderdeel van de herijking zal worden bezien hoe rekening kan worden gehouden met cumulatierisico's (domino-effecten). Het expertisecentrum externe veiligheid en de adviesraad voor externe veiligheid zullen bij de herijking worden betrokken.
- De aangekondigde amvb's strekken tevens tot uitvoering van artikel 12 van de Europese Seveso II richtlijn. Behoudens dit artikel is deze richtlijn met het BRZO 1999 reeds in Nederlandse wetgeving geïmplementeerd. Artikel 12 van de Seveso II richtlijn verplicht ertoe beleid te voeren met betrekking tot beheersing van risico's bij vestiging van nieuwe inrichtingen, wijziging van bestaande inrichtingen en bij

nieuwe kwetsbare bestemmingen in de omgeving van deze inrichtingen. De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat op termijn afstand wordt geschapen en gehandhaafd tussen inrichtingen met gevaarlijke stoffen en kwetsbare bestemmingen. Besluiten over de ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van risicovolle inrichtingen moeten worden gebaseerd op een studie over de specifieke situatie of op algemene criteria omtrent de risico's. De lidstaten blijven zelf bevoegd t.a.v. invulling van het afstandscriterium en de regels omtrent de uitvoering van risicostudies.

- Voor drie specifieke, zeer gevaarlijke en veel gebruikte stoffen, LPG, chloor en ammoniak, zullen integrale studies naar de keten van productie, opslag, transport en gebruik worden uitgevoerd. De verwachting is dat op deze wijze een aanzienlijke kwaliteitsverbetering met betrekking tot externe veiligheid kan worden bereikt en dat belemmerende factoren voor intensiever ruimtegebruik kunnen worden weggenomen. De studies worden nog dit najaar gestart. Op basis van de resultaten van deze studies wordt specifiek beleid per stof ontwikkeld, waarover in 2003 aan de Tweede Kamer zal worden gerapporteerd. Als eerste zal een studie naar LPG worden uitgevoerd. Over LPG is al veel bekend, mede door de in het verleden uitgevoerde studie LPG Integraal (1985). LPG is bij enkele belangrijke spoorweg-emplacementen de oorzaak van overschrijding van risiconormen en een veel voorkomende oorzaak van overschrijding van groepsrisiconormen in de bebouwde kom. Onderzocht zal worden of het, gelet op een brede maatschappelijke kosten/batenanalyse en het LPG-stimuleringsbeleid, maatschappelijk verdedigbaar is het gebruik van LPG als brandstof voor (personen)auto's uit te faseren over een langere periode, bijvoorbeeld 10 tot 15 jaar. Een tweede studie betreft chloor. Chloor genereert risico's bij het transport. Deze risico's kunnen worden geminimaliseerd door de productie zo dicht mogelijk bij het gebruik te lokaliseren. In deze studie wordt voortgebouwd op de nota «Een chloorbalans in Nederland» en de resultaten van de daaruit voortgevloeide acties, waarover de TK voor het laatst in 1999 is geïnformeerd. De derde studie betreft ammoniak. Ook dit is een giftige stof met, bij een ongeval, mogelijk grote effecten doordat nog op grote afstand mensen kunnen overlijden.
- Vliegverkeer. Als uitvloeisel van het definitieve kabinetsvoornemen met betrekking tot de Toekomst van de Nationale Luchthaven Schiphol (31 mei 2000: de Meibrief) is in overleg met de regionale bestuurders rond Schiphol een voorstel ontwikkeld ter beheersing van het groepsrisico door middel van ruimtelijk beleid. Bij brief van 7 september jl. heeft de minister van V&W, mede namens de minister van VROM, u aanvullende informatie ten behoeve van de Schipholwet toegezonden. Binnenkort ontvangt u een nadere brief waarin de afspraken met de regio zijn vastgelegd.
- Zoals reeds aan de Tweede Kamer gemeld, is binnen het kabinet afgesproken dat het externe veiligheidsbeleid voor Schiphol in principe voor alle luchthavens in Nederland zal gaan gelden. Dit wordt verder uitgewerkt in respectievelijk het Structuurschema Regionale en Kleine Luchtvaart (SRKL) en het nieuwe Structuurschema Militaire Terreinen (SMT2). Net zoals bij Schiphol zullen ook rond de andere velden in overleg met de regio's planologische maatregelen worden getroffen ter beperking van de risico's in de omgeving.
- Regulering spoorvervoer. Het kabinet zal het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor reguleren. Er zullen spoorroutes worden aangewezen waar vervoer van gevaarlijke stoffen niet toegestaan is, routes waarbij dat vervoer gebonden zal worden aan grenzen in verband met veiligheid en routes waar het vervoer van gevaarlijke stoffen toegestaan wordt. Ten aanzien van dit laatste type routes geldt dat de veiligheid zal worden gegarandeerd door eisen te formuleren die kwetsbare

bestemmingen vrijwaren. Over dit voornemen wordt de Tweede Kamer nog dit jaar geïnformeerd. Het voornemen is een soortgelijke benadering te volgen voor wegen en waterwegen. In dat kader zal nog in 2001 een onderzoek worden gestart naar welke transportroutes niet noodzakelijk zijn voor het transport van gevaarlijke stoffen.

- Tunnelveiligheid. Eind augustus hebben de minister van V&W en de staatssecretaris van BZK de Tweede Kamer geïnformeerd over hun beleidsvoornemens ten aanzien van tunnelveiligheid. Een onderdeel daarvan is het realiseren van een afwegingskader voor de veiligheid van tunnels en overkappingen (MAVIT). Dit afwegingskader zal onderdeel vormen voor een Kaderwet tunnelveiligheid waarover eind 2001 voorstellen zullen worden gedaan. Het betreft hier vooral de interne veiligheid in tunnels, waarbij er een raakvlak is met de externe veiligheid voor de omgeving.
- Veiligheids certificering. Via certificering van veiligheidszorg kan bewustwording worden gerealiseerd en kan blijvend de aandacht worden gevestigd op externe veiligheid. Thans wordt verkend of (externe) veiligheid een onderdeel gemaakt moet worden van de bestaande systematiek (van de certificering) voor interne milieuzorg. In de loop van 2002 wordt hierover gerapporteerd aan de Tweede Kamer.

4 Versterken van regelgeving

- De concept-amvb Externe Veiligheid Inrichtingen zal nog dit jaar worden vastgesteld. Zo spoedig mogelijk daarna zal ook de amvb Externe Veiligheid voor het transport van gevaarlijke stoffen worden vastgesteld. Daarbij wordt tevens aandacht besteed aan buisleidingen. Ter voorbereiding van de besluitvorming over beide amvb's wordt momenteel onderzocht wat de consequenties zijn van de implementatie van het NMP4-beleid, gelet op gewenste beperking van de risico's ten aanzien van het vervoer, de productie en het gebruik van gevaarlijke stoffen enerzijds en de wensen ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkeling van met name stedelijke gebieden anderzijds. In het bijzonder zal daarbij aandacht worden gegeven aan de in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening beschreven beleidskeuze ten gunste van intensivering van het ruimtegebruik. In de inventarisatie worden voor knelpunten ook mogelijke oplossingen en daarbij behorende kosten geïnventariseerd. Hierbij gaat het niet alleen om (toekomstige) projecten, maar ook om de sanering van bestaande knelpunten. De resultaten zijn rond de jaarwisseling beschikbaar.
- Het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO 1999) wordt aangepast. De aanpassing voorziet in een verplichte veiligheidsrapportage door alle onder het BRZO vallende bedrijven waar wordt gewerkt met explosieven. Als gevolg van deze aanpassing zal per bedrijf informatie beschikbaar komen over het veiligheidsbeheerssysteem en de risico's voor mens en milieu. Er zal een uniforme drempelwaarde gelden van 100 kg voor opslagen van professioneel vuurwerk en andere explosieven. Het kabinet zal over de wijziging van het BRZO begin 2002 een besluit nemen.
- Voor vervoersinrichtingen (kortstondige opslag tijdens transport zoals handelingen in havens, op spoorwegemplacements en in multimodale overslagcentra) die buiten de Seveso-richtlijn vallen, zal een soortgelijke veiligheidsrapportage worden verplicht. Regelgeving hiervoor zal ook in 2002 worden vastgesteld.
- Het ontwerp-Vuurwerkbesluit is inmiddels door het kabinet vastgesteld, voor advies aan de Raad van State aangeboden en ter notificatie aan de Europese Commissie gestuurd. Als tijdstip van inwerkingtreding is beoogd december a.s. In samenwerking met IPO en VNG wordt een implementatieplan uitgevoerd. Het gaat hierbij onder andere om het opstellen van handhavingprotocollen, het opzetten van uniforme

provinciale uitvoeringsorganisaties en het organiseren van opleidingen.

5 Doorwerking van regels

Bestaande en nieuwe regels moeten veel beter worden uitgevoerd. Daarvoor is versterking van de doorwerking van de gestelde regels nodig naar de praktijk van het lokale en regionale beleid. Daarom zal het vernieuwde veiligheidsbeleid onderdeel vormen van deel 3 van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Daarin wordt vastgelegd hoe de interventiestrategieën voor intensiveren, combineren en transformeren te verenigen zijn met het externe veiligheidsbeleid. Kernpunten daarvan zijn dat kennis van veiligheidsrisico's vroegtijdig in het ruimtelijke planproces wordt ingebracht; dat aan bron- en inpassingsmaatregelen voorrang wordt gegeven en dat onderscheid wordt gemaakt tussen het voorkomen van nieuwe onveilige situaties en het saneren van bestaande onveilige situaties. De nieuwe Wet ruimtelijke ordening, waarvoor het voorontwerp nog dit najaar zal worden uitgebracht, zal een stevig kader bieden om het beleid voor een duurzame leefomgeving planologisch mogelijk te maken en te normeren.

- Het kabinet zal zorgen voor sluitende harmonisatie van de regelgeving op het gebied van milieu, ruimtelijke ordening en bouwen. Deze harmonisatie verloopt langs de volgende lijnen. Het zal mogelijk worden gemaakt om ruimtelijke kwaliteitseisen en andere kwaliteitseisen met ruimtelijke implicaties waaronder t.b.v. veiligheid van begin af aan mee te nemen in de beleidsontwikkeling en vast te leggen in het bestemmingsplan. Tevens zullen rijk en provincies in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening de bevoegdheid krijgen om inhoudelijke instructies te geven die gemeenten bij het vaststellen van bestemmingsplannen in acht moeten nemen. U zult nog dit najaar een voorontwerp ontvangen voor een nieuwe wet Ruimtelijke Ordening waarin dit is opgenomen. Daarnaast komt een aanpassing van de Wet milieubeheer aan de orde, die het mogelijk maakt om milieuvergunningen aan het bestemmingsplan te toetsen. Tenslotte wordt de Woningwet zodanig gewijzigd dat, zolang een (actueel) bestemmingsplan ontbreekt, een aanvraag voor een bouwvergunning rechtstreeks wordt getoetst aan de relevante regelgeving met betrekking tot externe veiligheid. Deze wijzigingen worden gekoppeld aan de Invoeringswet ruimtelijke ordening, die u tegelijkertijd met het wetsvoorstel voor de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening medio 2002 wordt aangeboden.

6 Preventie van onveilige situaties

Het kabinet voert een preventief beleid om te voorkomen dat nieuwe situaties van onveiligheid ontstaan. Naast bovengenoemde harmonisatie van regelgeving is het van belang om in specifieke situaties (bijvoorbeeld gerelateerd aan de verstedelijkingsopgave) onveilige situaties te voorkomen.

- De Staatssecretaris van VROM voert in de periode september-december dit jaar gesprekken met provincies, kaderwetgebieden en de G30 over de uitvoering van het verstedelijkingsbeleid, mede in het licht van de nieuwe beleidsinzichten uit de Vijfde Nota en de nota Mensen, Wensen, Wonen. In dat kader zal ook aandacht besteed worden aan knelpunten die verband houden met het externe veiligheidsbeleid. Waar mogelijk worden afspraken gemaakt voor het oplossen van specifieke knelpuntsituaties o.a. rond de Nieuwe Sleutelprojecten en de VINEX-locaties.
- Op basis van de ervaringen ten aanzien van het aspect veiligheid bij de voorbeeldprojecten van het Stimuleringsprogramma Intensief Ruimtegebruik (Stir) zal in het Innovatieprogramma Stedelijke Vernieuwing

7 Handhaving van beleid

Het rijk heeft een belangrijke taak in het toezien op de naleving van de regelgeving door bedrijven en door andere overheden. De rapporten van de commissies Oosting en Alders onderstrepen de noodzaak van verbetering van de handhaving. Er moet een cultuurverandering tot stand komen: handhaven in plaats van gedogen en actief volgen in plaats van afwachten. De rol en de capaciteit van de rijksinspecties zal daarom worden versterkt.

- Onder aansturing van de stuurgroep Handhaven op Niveau wordt in het kader van het programma Handhaven op Niveau het project Programmatisch handhaven uitgevoerd. Doel van dit project is overheden en handhavende instanties te bewegen tot een systematische en programmatische aanpak van handhavingsvraagstukken vanuit het besef dat aan goede handhaving een systematiek van risico-analyse, planvorming en verslaglegging ten grondslag ligt.
- Ter uitvoering van de brief van de Ministers van Justitie en BZK (5110 353/501/GBI) over de uitvoering van de motie Van Heemst inzake handhavingsplannen, zullen alle vakministers de Tweede Kamer rapporteren over de stand van zaken van de handhavingsplannen voor zover het de eigen beleidsterreinen van de ordeningswetgeving betreft. Het kabinet onderschrijft het belang van het opstellen van handhavingsplannen die bijdragen aan de uitvoering van de naleving van doelstellingen die in beleid of in wetgeving zijn geformuleerd en vastgelegd.
- Bij alle departementen worden de inspecties die een raakvlak hebben met externe veiligheid expliciet geïnstrueerd om het handhaven van bestaande regels aangaande veiligheid adequate aandacht te geven. Zij zullen daartoe veiligheidsparagrafen toevoegen aan hun werkplannen en in hun reguliere rapportages ingaan op hun bevindingen ten aanzien van veiligheid.
- In 1999 heeft het kabinet besloten de inzet voor handhaving van regels op het gebied van milieu en van ruimtelijke ordening fors uit te breiden. Daartoe wordt de VROM-inspectie uitgebreid. Deze uitbreiding dient mede voor handhaving op het gebied van de externe veiligheid en op dat van de bouwregelgeving.
- Om de integratie verder te versterken en langs elkaar heen werken te voorkomen zijn bij diverse departementen integratietrajecten van de inspecties gestart. Bij het ministerie van V&W is op 1 juli jl. een nieuwe inspectie-organisatie gestart. Bij het ministerie van VROM zal de geïntegreerde inspectie operationeel zijn per 1 januari 2002. Om vermenging van taken te voorkomen houden de inspecties zich specifiek met handhaving bezig dat wil zeggen niet met algemene beleidsontwikkeling. De rijksinspecties zullen onderling nauwe relaties onderhouden.
- Over de programmering en resultaten van de handhavingsactiviteiten van de VROM-inspectie wordt de Tweede Kamer door de minister van VROM twee maal per jaar geïnformeerd.

In aansluiting op deze maatregelen ter verbetering van de naleving van de regels voor externe veiligheid, zijn in het kabinetsstandpunt Nieuwjaarsbrand maatregelen aangekondigd gericht op verbetering van de naleving van de bouwregelgeving. Daarop is tevens ingegaan in de brief over brandveiligheid in het Bouwbesluit die de Staatssecretaris van VROM eind augustus heeft verstuurd aan de Voorzitter van de vaste commissie van de Tweede Kamer voor VROM.

- Tegelijk met de inwerkingtreding van het geconverteerde Bouwbesluit (begin 2002) zal het tweedelijns toezicht op de bouwregelgeving

worden uitgebreid tot alle bouwwerken (nu alleen woningen). De uitvoering wordt opgedragen aan de VROM-inspectie.

- Met de introductie van een wettelijke plicht voor burgemeester en wethouders om een beleidsplan op te stellen over de uitvoering van het toezicht op de bouwregelgeving, en om periodiek verslag uit te brengen aan de gemeenteraad over de uitoefening van het toezicht in de praktijk, wordt de basis voor het tweedelijntoezicht versterkt. Deze wettelijke plicht moet in de eerste plaats bewerkstelligen dat bewust en helder wordt omgegaan met de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de handhaving van de bouwregelgeving. Twee jaar na invoering van deze verplichting zullen de ervaringen worden geëvalueerd in samenhang met de resultaten het project Programmatisch handhaven. Op basis van deze evaluatie zal worden bezien of een verplichting voor het opstellen van integrale handavingsplannen gewenst is.

8 Herstel en correctie van onveilige situaties

In het stedelijk gebied, met name langs belangrijke transportroutes, zijn situaties ontstaan waar de veiligheidsrisico's groter zijn dan naar huidige inzichten aanvaardbaar wordt geacht. Dat moet worden gecorrigeerd zodat risico's weer worden teruggebracht tot een aanvaardbaar niveau. Door sanering en expliciete ruimtereservering in bestemmingsplannen ontstaan veiliger situaties.

- Een voorbeeld van overschrijding van veiligheidsnormen is het Westerschelde estuarium. De minister van V&W coördineert en rapporteert aan de Tweede Kamer en overlegt vanuit haar specifieke verantwoordelijkheid met de Belgische autoriteiten over aanvullende nautische veiligheidsmaatregelen op deze rivier. De minister van VROM onderzoekt samen met het provinciale bestuur mogelijkheden om het vervoer van gevaarlijke stoffen over de rivier te beperken en ziet toe op het ruimtelijke ordeningsbeleid op de oevers. De minister van BZK is in overleg met de hulpverlenende instanties ten behoeve van een adequaat en effectief rampbestrijdingsapparaat.
- De (binnenstedelijke) spoorwegemplacements nemen, zoals beschreven in het PAGE-project, een bijzondere plaats in. Van de 80 emplacementen waar het rangeren met wagons met gevaarlijke stoffen in de milieuvergunning is toegestaan, worden er ongeveer 14 gezien als knelpuntsituatie. Conform PAGE zullen in een traject dat loopt tot 2006 voor deze emplacementen als totaalpakket een aantal maatregelen worden doorgevoerd, met het bevoegd gezag afspraken worden gemaakt ten aanzien van de in de toekomst nog toegestane vervoersmogelijkheden en afspraken worden gemaakt ten aanzien van de randvoorwaarden voor ruimtelijke ordening in de omgeving van het emplacement. Daarbij wordt onderzocht hoe via de milieuvergunning een reductie van het risico kan worden gerealiseerd, bijvoorbeeld door regulering van rangeeractiviteiten met wagons met de belangrijkste gevaarlijke stoffen op de betreffende emplacementen. Evenzo zal aandacht worden geschonken aan de rampenbestrijding.
- Herstructurering van de emplacementen in de betrokken binnensteden wordt langs twee wegen ingezet. Ofwel uit lopend onderzoek blijkt dat een deel van de emplacementen geheel of gedeeltelijk gemist kan worden vanwege de autonome ontwikkelingen in het vervoer. Ofwel deze emplacementen vervullen een onmisbare functie, maar zouden elders dienen te worden gevestigd. Om te beginnen zal voor de emplacementen Venlo, Roosendaal en Amersfoort, waar de grootste overschrijdingen van risiconormen plaatsvinden en/of waar spanning bestaat met het voorgenomen ruimtelijk beleid, ten behoeve van een saneringsplan samen met de gemeenten worden gezocht naar oplossingen en de financiële haalbaarheid daarvan.

- Voor de aanpak van risicoknelpunten als gevolg van de aanwezigheid van LPG-tankstations in de bebouwde kom wordt momenteel een onderzoek uitgevoerd, waarvan de resultaten eind van het jaar worden verwacht. Daarna zullen beleidsvoorstellen volgen.
- Ten behoeve van de sanering van de veiligheidsproblematiek in de vuurwerkbranche heeft het kabinet f 250 miljoen gereserveerd. Uit onderzoek (toegezonden aan de TK op 01-06-2001) is gebleken dat het aantal bedrijven dat zelfstandig een alternatieve vestigingslocatie zal kunnen vinden naar verwachting gering zal zijn. Voor het bieden van herplaatsingsmogelijkheden aan deze bedrijven is essentieel dat een of meer vuurwerkconcentratiegebieden worden aangewezen. Met de branche is overleg gaande over haar interesse om zich te vestigen in een vuurwerkconcentratiegebied. De branche zou graag ca. 3 van deze gebieden verspreid over het noorden, midden of oosten en zuiden van het land willen benutten. Het kabinet zal nog dit jaar een eerste vuurwerkconcentratiegebied aanwijzen. Uit hoofde van doelmatigheid is in overleg met het IPO en de VNG besloten om voor de sanering van de opslagen van professioneel vuurwerk een centrale projectorganisatie in te stellen waarin het Rijk deskundige ondersteuning biedt voor de uitvoering van de saneringstaak. Alle betrokken gemeenten hebben inmiddels een brief ontvangen waarin wordt gevraagd te rapporteren over de mate waarin aanwezige vuurwerkbedrijven voldoen aan de eisen van het ontwerp-Vuurwerkbesluit. Inmiddels zijn afspraken gemaakt over de sanering van twee vuurwerkbedrijven in Enschede, waarmee wordt bereikt dat overeenstemming bestaat over het vroegtijdig beëindigen van de opslag van het professionele vuurwerk daar.
- Munitie-opslagen. Op 17 april 2001 heeft de Kamer een brief (27 400 XI, nr. 64) ontvangen met betrekking tot de inventarisatie van veiligheid rond munitieopslagen. In deze brief wordt melding gemaakt van het actieprogramma opslagen Defensie, waarbij de 51 munitiecomplexen van Defensie en de 2 munitieopslagen van TNO betrokken zijn. De Minister van VROM is voor deze complexen bevoegd gezag. Met de uitvoering van het actieprogramma is inmiddels begonnen. Het laat middels een stappenplan zien hoe alle complexen afgehandeld worden. Aan het eind van de inventarisatie zijn de munitiecomplexen getoetst aan het externe veiligheidsbeleid munitieopslagen, zoals beschreven in de «circulaire Van Houwelingen». Eind 2003 zal de situatie bij de munitiecomplexen moeten voldoen aan de criteria en de voorwaarden die zijn vastgelegd in het overeengekomen beleid. Over de toekomst van het TNO-complex bij Ypenburg is bestuurlijk overleg gaande. Voor het einde van dit jaar zal hierover een besluit worden genomen.
- In het kabinet is afgesproken dat de meest urgente veiligheidskwesties aan het kabinet worden voorgelegd als deze zich voordoen. Inmiddels is in het kader van het grondbeleid onderzoek uitgevoerd naar de kosten en financieringsmogelijkheden van zogenoemde ruimtelijk ongewenste bestemmingen, waaronder veiligheidsknelpunten. De minister van VROM zal op basis van dit onderzoek een begin maken met een actieve aanpak (inclusief financiering) van ruimtelijk ongewenste bestemmingen. De Tweede Kamer wordt hierover binnenkort separaat geïnformeerd.

De minister van VROM zal in zijn rol van coördinerend bewindspersoon regelmatig aan de Tweede Kamer rapporteren over de voortgang van het in deze brief opgenomen programma.

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