

Vergaderjaar 1995–1996

24 036

Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit

24 462

Arbeidsomstandighedenbesluit

Nr. 27

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 21 augustus 1996

In deze nota informeer ik u over mijn beleidsvoornemens ten aanzien van de toekomstige regelgeving over **het arbeidsveiligheidsrapport**, die thans neergelegd is in artikel 5 van de Arbeidsomstandighedenwet en de daarop gebaseerde nadere regels.

Deze aangelegenheid staat blijkens de door de Tweede Kamer aanvaarde motie-Klein Molekamp c.s. (Kamerstukken II, 1995–1996, 24 462, nr. 4) ook bij u in de belangstelling onder meer in verband met het streven naar vermindering van de administratieve lastendruk.

Inleiding

In artikel 5 van de Arbeidsomstandighedenwet en het Besluit Verplichtstelling Arbeidsveiligheidsrapport zijn verplichtingen opgenomen voor een aangewezen categorie bedrijven waar sprake is van majeure risico's ten gevolge van de aanwezigheid van grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen. Het genoemde besluit vervalt bij de inwerkingtreding van het Arbeidsomstandighedenbesluit, dat materieel dezelfde regels bevat.

In uw huis is middels de motie-Klein Molekamp c.s. aandacht gevraagd voor de afstemming van deze verplichting ex artikel 5 Arbeidsomstandighedenwet met verplichtingen op basis van de Wet Milieubeheer, rekening houdend met EU-verplichtingen.

Tevens is in het MDW-rapport over de Arbeidsomstandighedenwet, getiteld Maatwerk in Bescherming aangekondigd dat, in lijn met het gestelde in «Naar minder administratieve lasten» (Kamerstukken II, 1994 – 1995, 24 036, nr. 5) aandacht besteed zal worden aan de administratieve lasten ten gevolge van de Arbeidsomstandighedenwet, de Wet Milieubeheer en de Brandweerwet 1985.

Inhoud verplichtingen artikel 5 Arbeidsomstandighedenwet

In artikel 5 is vastgelegd dat bedrijven waar zich bijzondere gevaren kunnen voordoen voor de veiligheid of gezondheid van de daarin werkzame werknemers een of meer Arbeidsveiligheidsrapporten moeten maken. Dit Arbeidsveiligheidsrapport of AVR beschrijft de gevaren van een installatie en het samenstel van technische en organisatorische maatregelen dat het bedrijf inzet om de risico's van een majeur ongeval tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen.

De AVR-regeling is midden jaren '70 ontwikkeld, naar aanleiding van een aantal majeure incidenten in binnen- en buitenland (Marbon Amsterdam, DSM Beek, Flixborough Groot-Brittannië, Seveso Italië). In 1981 is de rapportageverplichting vastgelegd in de toenmalige arbeidsomstandighedenwetgeving. De doelstelling van de regelgeving is vanaf het begin geweest de kans op ernstige ongevallen te verkleinen door o.m. de bewustwording van de werkgever van de gevaren van de installatie en het geven van zodanige informatie aan de Arbeidsinspectie dat adequaat toezicht kan worden gehouden op dergelijke installaties.

Bij de selectie van de categorie bedrijven waar zich bijzondere gevaren kunnen voordoen, geldt als criterium de aanwezigheid van grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen. Uitgangspunt hierbij is de kans op ernstig letsel van de werknemer op 100 meter afstand. Slechts een zeer beperkt deel van de Nederlandse bedrijven valt onder de AVR-regeling. Dit betreft zo'n 400 bedrijven.

De Seveso-richtlijn

Begin jaren '80 kwam in Europees verband de Seveso-richtlijn tot stand. Deze richtlijn, die net als de AVR-regeling tot stand kwam naar aanleiding van majeure incidenten in Europa, had ten doel bescherming van mens en milieu tegen ongevallen met gevaarlijke stoffen. In Nederland was de implementatie van deze richtlijn de verantwoordelijkheid van de Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Binnenlandse Zaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Ook in deze richtlijn waren een of meer rapportages vanuit het bedrijf verplicht gesteld, mede om toezicht door de bevoegde autoriteiten mogelijk te maken. Voor de Nederlandse omstandigheden zijn dit de milieuvergunningverlener, de brandweer en de arbeidsinspectie.

SZW had via de AVR-regeling waarin interne veiligheidsaspecten geregeld zijn, al grotendeels aan haar verplichtingen voldaan. VROM ontwierp ter implementatie van de Seveso-richtlijn het Besluit Risico's Zware Ongevallen dat aan bepaalde inrichtingen de verplichting oplegt om een Extern Veiligheidsrapport (EVR) in te dienen. In het EVR wordt middels kwantitatieve risico-analyses het risico voor personen in de omgeving bepaald.

De selectie van de categorie EVR-plichtige bedrijven vindt plaats op basis van hoeveelheden gevaarlijke stoffen. Deze hoeveelheden zijn vastgelegd in de Seveso-richtlijn en zijn gebaseerd op politieke compromissen in Europees verband.

Stroomversnelling

In de loop der tijd is er kritiek gekomen op de gepercipieerde overlap tussen de AVR- en de EVR-regeling. De motie-Klein Molekamp c.s. en het MDW-rapport Maatwerk in Bescherming zijn hier uitingen van. Ook is steeds meer kritiek gekomen op het feit dat beide regelingen twee net niet gelijke categorieën bedrijven aanwijzen.

Steeds duidelijker bleek dat een revisie van de AVR-regeling noodzakelijk werd.

De gedachtenvorming vanuit mijn departement op dit punt is in een

stroomversnelling gekomen door de komst van de opvolger van de Seveso-richtlijn. Deze opvolger zal de naam Seveso II meekrijgen. Het gemeenschappelijk standpunt is in maart jongstleden aangenomen. Naar verwachting zal de richtlijn zelf in het najaar definitief worden, waarna de implementatietermijn van 24 maanden aanvangt. Ook de implementatie van de Seveso II-richtlijn is in Nederland de verantwoordelijkheid van de drie departementen van VROM, BiZa en SZW. Dit betreft de beleids-terreinen externe veiligheid (mens en milieu), rampenbestrijding en interne veiligheid. Het voortouw bij implementatie ligt bij het Ministerie van VROM.

Qua doelstelling en inhoud is de Seveso II-richtlijn een voortzetting van de Seveso-richtlijn, met een aanscherping van verplichtingen voor bedrijven en overheden. Nieuw voor de Seveso-richtlijn is onder andere de verplichting voor exploitanten tot het voeren van een preventiebeleid ter voorkoming van zware ongevallen en tot het opstellen van een bedrijfsnoodplan. Voor overheden betekent Seveso II onder meer de verplichting tot het opstellen van een systematisch inspectieprogramma. In de herziene richtlijn zijn ook de informatieverplichtingen over rampenplannen aan burgers en het bevoegd gezag uitgebreid.

Bij de implementatie van de Seveso II-richtlijn wordt gezien in hoeverre het mogelijk is om, gegeven het uitgangspunt van implementatie sec, te komen tot afstemming dan wel integratie van rapportages en worden de mogelijkheden voor meer samenwerking van de bij het toezicht betrokken instanties onderzocht. Dit houdt in dat de interne veiligheidsbenadering van de AVR-regeling gecombineerd wordt met de externe veiligheidsbenadering. Over de wijze waarop de benadering vanuit arbeidsomstandighedenperspectief het beste gecombineerd kan worden met de benaderingen vanuit milieu-, externe veiligheid- en rampenbestrijdingsperspectief, is onderzoek nodig en zijn technische proefprojecten noodzakelijk.

Om afstemming dan wel integratie mogelijk te maken, bestaat het voornemen één AMvB ter implementatie van de Seveso II-richtlijn te maken die gebaseerd is op de Wet Milieubeheer, de Rampenwet en de Arbeidsomstandighedenwet. In de AMvB worden zoveel als mogelijk alle voorzieningen getroffen voor één gezamenlijk Veiligheidsrapport en gezamenlijke inspecties. De thans nog bestaande eigenstandige regeling in de Arbeidsomstandighedenwet over inhoud en verstrekking van het AVR zal derhalve vervallen. In plaats daarvan zal de wet deze invulling delegeren; nadere regels zullen worden gesteld bij en krachtens de bedoelde AMvB.

Beperken werkingssfeer AVR-regeling

De AVR-regeling is met de EVR-regeling onderdeel van de implementatie van de Seveso-richtlijn. Ook zijn opvolger, de Seveso II-richtlijn, is vanwege de verplichtingen op het gebied van de interne veiligheid mede de verantwoordelijkheid van het departement van SZW.

Voor de AVR-regeling is het beleidsvoornemen van mijn departement de werkingssfeer van deze regeling te beperken en deze zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de verplichtingen van de EU-Seveso II-richtlijn. Qua werkingssfeer leidt de integratie van de AVR-regeling met de verplichtingen van de Seveso II-richtlijn tot drie categorieën bedrijven.

Eerste categorie

Er is een categorie bedrijven die nu AVR-plichtig zijn en die onder de verplichtingen van de Seveso II-richtlijn gaan vallen. Dit betreft 50 tot 60% van de AVR-bedrijven. Voor deze groep bedrijven betekent dit dat in plaats

van de AVR-verplichtingen de Seveso II-verplichtingen komen. Er is geen nationaal intern veiligheidsbeleid bovenop EU-verplichtingen in deze voorzien.

Tweede categorie

Er is een tweede categorie bedrijven: de stuwadoorsbedrijven en spoorwegemplacements. Deze categorie vormt maximaal 10% van de AVR-bedrijven. Ze zijn AVR-plichtig en vallen ook onder de criteria van de Seveso II-richtlijn. Vervoersinrichtingen zijn echter uitgesloten van de Seveso II-richtlijn.

Uit de overwegingen bij de Seveso II-richtlijn blijkt echter dat lidstaten «passende maatregelen kunnen handhaven of aannemen betreffende de activiteiten in verband met het vervoer in havens, kaden en op spoorwegemplacements welke niet onder deze richtlijn vallen, om te zorgen voor een veiligheidsniveau dat gelijkwaardig is met het niveau dat bij deze richtlijn is vastgesteld». Op initiatief van de Ministeries van V&W en van VROM vindt hierover ambtelijk overleg plaats met de Ministeries van Biza en van SZW. Hierbij zal door mijn departement worden gestreefd naar afstemming en stroomlijning van het arbeidsomstandighedenbeleid met het beleid van de drie betrokken departementen.

Derde categorie

Tot slot is er een derde categorie bedrijven die nu AVR-plichtig zijn en die vanwege de aanwezigheid van te kleine hoeveelheden gevaarlijke stoffen niet onder de verplichtingen van de Seveso II-richtlijn zullen gaan vallen. Hierbij gaat het om zo'n 30 tot 40% van de AVR-bedrijven. De nationale regelgeving gaat nu wat deze groep bedrijven betreft verder dan het Europees beleid zoals geformuleerd in Seveso II. De SZW-lijn in deze is dat aangesloten dient te worden bij de Eu-richtlijnen. In dit geval betekent dit verlaging van de lastendruk voor bedrijven onder handhaving van het beschermingsniveau.

Opgemerkt dient te worden dat formeel juridisch gezien de implementatie van de Seveso II-richtlijn en het beperken van de werkingssfeer van de AVR-regeling twee parallel lopende, maar gescheiden wetgevingstrajecten zijn, terwijl er inhoudelijk wel verband tussen beide zaken bestaat. Dit betekent dat binnen implementatie sec geen ruimte is voor schrappen van de «nationale kop». Dit schrappen zal via een gescheiden traject dienen te verlopen. Een goede gelegenheid hiervoor is bijvoorbeeld de Heroriëntatie van de Arbeidsomstandighedenwet.

In bovengenoemde categorie bedrijven waar dus nog wel wordt voldaan aan het criterium kans op ernstig letsel op 100 meter afstand, zullen de eisen aan de bedrijven minder specifiek zijn evenals het door de overheid uit te oefenen toezicht. Dit ten faveure van de zelfwerkzaamheid in die bedrijven. Concreet betekent dit ondermeer het vervallen van de verplichting tot het opstellen van een of meer AVR-rapportages.

Deze wijziging van het interne veiligheidsbeleid acht ik aanvaardbaar, omdat het hier qua hoeveelheden gevaarlijke stoffen het onderste segment van de AVR-plichtige bedrijven betreft. Dit zijn stationaire inrichtingen. Naast de geringere hoeveelheden gevaarlijke stoffen betreft het veelal processen en installaties die vanuit technisch oogpunt minder complex zijn en onder minder extreme condities worden bedreven. Voor deze groep bedrijven is middels het systeem van richtlijnen van de CPR (Commissie voor Preventie van Rampen, een interdepartementale commissie) in de jaren '80 en '90 adequate aanvullende technische normering ontwikkeld.

Daarnaast is sinds de ontwikkeling van de AVR-regeling de Kader-richtlijn door de EU vastgesteld, die in Nederland heeft geleid tot de risico-inventarisatie en -evaluatie en de verplichte ondersteuning door arbodiensten.

Conclusie

Samenvattend, ik ben voornemens de AVR-regeling terug te brengen tot het minimumniveau dat gezien EU-verplichtingen mogelijk is. Dit leidt ertoe dat de 400 AVR-bedrijven uiteen zullen vallen tot drie categorieën:

- * een categorie bedrijven die volledig aan de verplichtingen van de EU-Seveso II-richtlijn dient te voldoen;
- * een categorie bedrijven die uit stuwadoorsbedrijven en spoorweg-emplacementen bestaat en waar overwogen wordt het bestaande beleid vanuit vier departementen te stroomlijnen en op elkaar af te stemmen
- * een categorie bedrijven met kleinere hoeveelheden gevaarlijke stoffen, waarvoor geen aparte regeling meer zal zijn en waar toezicht minder specifiek zal worden.

Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de motie-Klein Molekamp c.s. waar afstemming van administratieve verplichtingen in het kader van de Arbeidsomstandighedenwet en de Wet Milieubeheer wordt gevraagd. Tevens leiden deze voornemens ertoe dat voor ruwweg de helft van de huidige AVR-bedrijven de administratieve lastendruk aanzienlijk wordt teruggebracht, zonder dat dit leidt tot een vermindering van het beschermingsniveau voor de werknemers.

Ik ben voornemens de SER Commissie Arbeidsomstandigheden mijn beleidsvoornemens t.a.v. artikel 5 Arbeidsomstandighedenwet ter informatie toe te zenden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
F. H. G. de Grave