

Vergaderjaar 2000–2001

27 628

Registratieplicht risicosituaties gevaarlijke stoffen

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 maart 2001

Op 23 februari 2001 heeft de Ministerraad besloten dat er een regeling registratieplicht risicosituaties gevaarlijke stoffen zal worden opgesteld. Daarmee wordt geregeld, dat gemeentelijke en provinciale overheden en de rijksoverheid risico-informatie over risicovolle situaties waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken en waarvoor zij een beleidsverantwoordelijkheid dragen, moeten melden aan een daartoe in te richten centraal register.

Door raadplegen van dit register zal een ieder een overzicht kunnen krijgen van alle risicosituaties in een bepaald gebied. Daarnaast vormt het register voor overheden een belangrijk nieuw instrument ten behoeve van het beheersen van risicovolle situaties en het voorkomen van rampen.

Op grond van de hoofdlijnen in bijgaande notitie zal in de tweede helft van 2001 een regeling registratieplicht risicosituaties gevaarlijke stoffen gereed kunnen komen. De inwerkingtreding van deze regeling wordt begin 2003 voorzien, mede in verband met de tijd die nodig is voor het voorbereiden van de uitvoering en voor het ontwikkelen van uitvoeringsinstrumenten, waaronder de benodigde informatie- en communicatietechnologie (ICT).

In afwachting van het beschikbaar komen van overzichten van risico's op grond van het centrale register ben ik voornemens u in april te informeren over een lijst van risicovolle inrichtingen die direct na de ramp in Enschede is opgesteld. Deze bevat niet alle informatie die via het centraal register beschikbaar zal komen, maar geeft wel een eerste indruk van het aantal en de spreiding van risicovolle situaties in Nederland. Deze lijst wordt nu bijgewerkt zodat deze zo actueel mogelijk is.

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

Hoofdpijnen van een op te stellen regeling registratieplicht risicosituaties gevaarlijke stoffen.

In deze notitie worden de hoofdpijnen geschetst voor een op te stellen regeling registratieplicht risicosituaties. Het gaat om situaties waarbij gevaarlijke stoffen worden geproduceerd, verwerkt, opgeslagen of getransporteerd in zodanige hoeveelheden dat daardoor sprake is van het risico van een zwaar ongeval. De hoofdpijnen voor een op te stellen regeling zijn afgestemd in interdepartementaal overleg tussen de Ministeries van VROM, V&W, SZW, BZK, EZ, Defensie, Justitie en Financiën.

Het doel van de in te voeren registratieplicht risicosituaties is het verkrijgen en bijhouden van een actueel en volledig overzicht van alle risicosituaties waarvoor de gemeentelijke-, provinciale- of rijksoverheid een beleidsverantwoordelijkheid draagt. Dit overzicht kan worden bereikt door middel van een centraal register waartoe al deze overheden toegang krijgen, waar de risico-informatie in een overzichtelijke en voldoende gedetailleerde vorm beschikbaar is. Het toeleveren van informatie ten behoeve van dit register is in dit voorstel een verplichting voor elke overheid (gemeente, provincie, rijk) die primair over de risico-informatie beschikt, of hoort te beschikken. Op deze wijze kan worden gewaarborgd dat informatie over risico's op een gestructureerde en overzichtelijke wijze beschikbaar is voor elke overheid die daarbij belang heeft, met inbegrip van de overheden die belast zijn met handhaving. Daarnaast wordt voorgesteld om te regelen dat, voor zover die gegevens niet reeds bij het bevoegd gezag aanwezig zijn, degenen die de betreffende risicovolle activiteiten verrichten, worden verplicht om de voor het register relevante gegevens aan het bevoegd gezag ter beschikking te stellen. De registratieplicht heeft geen betrekking op luchthavens. De gegevens met betrekking tot luchthavens komen beschikbaar in het kader van, of naar aanleiding van, de besluitvorming over zonering van Schiphol en de relevante overige velden.

Huidige situatie en leemten in de bestaande regelgeving.

Uit een analyse van de bestaande regelgeving is duidelijk geworden dat de regelingen die van toepassing zijn of kunnen zijn, veelvuldig zijn en zeer uiteenlopen qua uitwerking. Het gaat o.a. om de Wet milieubeheer, de Wet op de ruimtelijke ordening, de Wet rampen en zware ongevallen, het Inrichtingen en vergunningenbesluit, het Besluit informatie inzake rampen, het Besluit rampenbestrijdingsplannen inrichtingen, het Besluit risico's zware ongevallen 1999, de Kernenergiewet, de Mijnewet, de Spoorwegwet, de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, de voor deze wetten van toepassing zijnde uitvoeringsbesluiten, en de diverse regelgeving m.b.t. buisleidingen voor gevaarlijke stoffen.

Uit het onderzoek van alle wetten en regelingen die in deze context van belang kunnen zijn, is gebleken dat men daarin gedeeltelijk elementen van een registratieplicht kan vinden, maar dat een registratieplicht als hier bedoeld – die dus leidt tot een overzicht van risicosituaties – niet bestaat. Voor het merendeel van de situaties is er geen registratieplicht die inhoudt dat er een doorlopend overzicht zou moeten zijn. Wel zijn er algemene onderzoeksverplichtingen in het kader van de bestemmingsplanprocedure en zijn er (impliciet) inventarisatieverplichtingen in het kader van de Wet rampen en zware ongevallen. In de bestemmingsplanprocedure volstaat echter een toetsing aan de risiconormen voor de concreet geplande situatie. Een overzicht van risico's voor het grondgebied van de gemeente of de regio behoeft daarvoor niet te worden gemaakt. De inventarisatie van risicosituaties die in brandweerregio's wordt gemaakt op grond van de Wet rampen en zware ongevallen is

gericht op de rampenbestrijding. Een overzicht van risico-afstanden of contouren is in dat kader niet verplicht. In bovengenoemde bestaande regelingen is overigens ook de vorm of detaillering van risico-informatie niet vastgelegd, noch bevatten deze een (algemene) doorzendverplichting naar andere overheden.

Een andere reden om tot een registratie registratieplicht te komen is dat niet voor alle inrichtingen waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn in zodanige hoeveelheden dat zij een extern veiligheidsrisico kunnen veroorzaken, bij het bevoegd gezag informatie aanwezig is met betrekking tot die risico's. Waar bedrijven thans over een geldige vergunning beschikken kan een aanvulling op de huidige regelingen waarborgen dat informatie over die risico's ook buiten een vergunningprocedure om in bepaalde gevallen verplicht kan worden gesteld. Hiermee kan worden gewaarborgd, dat voor zover die gegevens niet reeds bij het bevoegd gezag aanwezig zijn, degenen die de betreffende risicovolle activiteiten verrichten, verplicht worden om (eerder) de voor het register relevante gegevens aan het bevoegd gezag ter beschikking te stellen.

De huidige situatie leidt ertoe dat het voor het bevoegd gezag moeilijk is om deze diversiteit aan wetten en regelingen te gebruiken om daarmee tot een goed overzicht van de risico's op het betreffende grondgebied te komen.

Een regeling registratieplicht risicosituaties, waarvoor hierna een voorstel op hoofdlijnen wordt beschreven, kan in deze leemten voorzien, doordat het aanleveren van risico-informatie ten behoeve van een centraal bij te houden register van risicosituaties verplicht wordt gesteld. Zowel de actualiteit als de volledigheid, detaillering en toegankelijkheid van de risico-informatie kan daarmee worden gewaarborgd. Met deze opzet worden tevens de bestuurslasten zo beperkt mogelijk gehouden, doordat de informatiestromen worden beperkt tot het noodzakelijke.

Hoofdlijnen van een op te stellen regeling

Puntsgewijs samengevat komt het voorstel voor een regeling voor de registratieplicht risicosituaties op het volgende neer:

1. De Minister van VROM wijst een orgaan aan dat tot taak krijgt om een register van risicovolle situaties bij te houden, omvattende informatie over risicovolle inrichtingen, buisleidingen voor gevaarlijke stoffen, dan wel risicovolle transportroutes waarlangs gevaarlijke stoffen worden vervoerd.
2. Elk bevoegd gezag (inclusief de rijksoverheid) dat (primair) risico-informatie ontvangt van de houder van een inrichting, of de beheerder van een transportroute, of dat zelf risico's voor zulke situaties berekent, is verplicht wijzigingen in de informatie onverwijld, maar in elk geval binnen 2 weken, te melden aan het daartoe door de Minister aangewezen orgaan. De oorspronkelijke informatie (waarop de te registreren risico informatie gebaseerd is) blijft berusten bij het bevoegde gezag.
3. Het door de Minister aangewezen orgaan, draagt er zorg voor dat de risico-informatie in een overzichtelijke vorm wordt bijgehouden, inclusief een geografische presentatie op een schaal van 1:10 000, en dat deze overzichten van risicosituaties voor elk relevant bestuursorgaan toegankelijk zijn.
4. Het register bevat in elk geval het adres en de geografische positie van elke risicovolle inrichting, en elke risicovolle transportroute, alsmede per inrichting, en transportroute de aard van het risico (toxisch, explosief, brandbaar), de voor het risico of voor de mogelijke effecten maatgevende stoffen, de door het overheidsorgaan geautoriseerde risico-

waarden – d.w.z. de plaatsgebonden risicocontouren 10^{-5} , 10^{-6} en 10^{-8} per jaar en de groepsrisico curve – dan wel de daarmee overeen komende veiligheidsafstanden en maximale populatie-dichtheden, alsmede de effectafstand voor een zwaar ongeval, en indien van toepassing de risico's voor het milieu.

5. Het register wordt zodanig bijgehouden dat de gegevens steeds actueel zijn, in overeenstemming met het tijdschema dat voor het actualiseren van de authentieke gegevens wordt gehanteerd, maar zodanig dat de gegevens nooit ouder zijn dan 5 jaar.

Het register zal voor een ieder toegankelijk zijn, en daarmee voor elke gemeentelijke, provinciale dan wel rijksoverheid (of andere bestuursorganen) die over de risico-informatie moet kunnen beschikken.

Gemeenten hebben een wettelijke taak in het informeren van de burgers over risico's en kunnen de risico-informatie mede gebruiken als basis daarvoor.

Naast deze feitelijke registratieplicht die de taken van het bevoegd gezag regelt, wordt voorgesteld om ook de wettelijke verplichting uit te breiden voor houders van de risicovolle inrichtingen om gegevens over de risico's van de inrichting te melden aan het bevoegd gezag. Bij de ontwikkeling van de regeling zal worden besloten of dit door middel van een wijziging van het Besluit risico's zware ongevallen 1999 vorm kan krijgen, dan wel in een zelfstandig besluit.

Ook op andere punten zal nog worden nagegaan of de huidige regelingen voldoende kunnen waarborgen dat de nodige risico-informatie aan het bevoegde gezag wordt geleverd, dan wel hoe dit beter kan worden geregeld.

Met betrekking tot het transport van gevaarlijke stoffen zal een wettelijke regeling worden ingevoerd waarmee vervoerders van gevaarlijke stoffen, met name over het spoor, worden verplicht om terzake van dat vervoer risico-informatie aan de overheid te verschaffen.

Opgemerkt wordt, dat een in te voeren regeling registratieplicht risicosituaties er niet toe leidt dat andere wettelijke verplichtingen kunnen vervallen, omdat er thans geen concrete wettelijke taken bestaan die hierdoor kunnen vervallen. Wel zal een centraal register de uitvoeringspraktijk in het kader van de Wet rampen en zware ongevallen (met betrekking tot het maken van inventarisaties van gevaarlijke bedrijven met het oog op de rampenbestrijding) en in het kader van bestemmingsplanprocedures onder de Wet op de Ruimtelijke Ordening (met betrekking tot de daar genoemde onderzoeksplicht) kunnen vereenvoudigen doordat het centraal risicoregister kan worden geraadpleegd.

In de beoogde wettelijke regeling zullen de formele aspecten, bevoegdheden, rechten en verplichtingen moeten worden gedetailleerd. Ook zal specifiek worden aangegeven hoe de risico informatie voor de verschillende typen risicosituaties kan – c.q. dient te – worden verkregen.

Inrichtingen waarop de regeling in beginsel betrekking zal hebben.

Onder risicovolle inrichtingen die onder de registratieplicht zullen komen worden in beginsel begrepen de volgende inrichtingen:

- a. Inrichtingen onder het Besluit risico's zware ongevallen 1999
- b. LPG tankstations.
- c. Inrichtingen waar meer dan 10 ton chemicaliën zijn opgeslagen.
- d. Inrichtingen waar meer dan 400 kg (toxische of zeer toxische) bestrijdingsmiddelen zijn opgeslagen.
- e. Inrichtingen waar een ammoniak-koelinstallatie aanwezig is met meer dan 1000 kg ammoniak.

- f. De spoorwegemplacements die zijn aangewezen in het PAGE project.
- g. Vervoersgebonden inrichtingen waar het plaatsgebonden risico op de grens van de inrichting hoger is dan 10^{-6} per jaar.
- h. Vuurwerkinrichtingen.
- i. Inrichtingen onder de Kernenergiewet.
- j. Inrichtingen (– onshore –) onder de Mijnwet waar het plaatsgebonden risico op de grens van de inrichting hoger is dan 10^{-6} per jaar.
- k. Defensie-inrichtingen waarvoor een vergunning van de Minister van VROM vereist is.
- l. Overige inrichtingen, niet begrepen in bovengenoemde categorieën, waar het plaatsgebonden risico op de grens van de inrichting hoger is dan 10^{-6} per jaar.
- m. AVR-plichtige inrichtingen, die niet reeds onder één der bovenstaande categorieën zijn begrepen.

Kenmerk van deze inrichtingen is dat zij voor het overgrote deel een plaatsgebonden risico zullen veroorzaken dat hoger is dan 10^{-6} per jaar op de grens van de inrichting. Een beperkt deel van de inrichtingen veroorzaakt weliswaar een lager plaatsgebonden risico, maar kan wel door een ongeval met gevaarlijke stoffen, slachtoffers veroorzaken buiten de inrichting. Het gaat hierbij vooral om de laatstgenoemde categorie, de AVR-plichtige inrichtingen. Voor de duidelijkheid moet worden opgemerkt dat de bovengenoemde categorieën elkaar niet altijd uitsluiten en dat een inrichting in meerdere categorieën kan vallen. Van de inrichtingen die niet boven de norm uitstijgen (– dat wil zeggen dat het plaatsgebonden risico lager is dan 10^{-6} per jaar op de grens van de inrichting –), zal een lijst van specifieke gevallen worden aangemaakt die vanwege het mogelijke effect buiten de inrichting in het register moeten worden opgenomen. Daarnaast kunnen er specifieke situaties zijn waarvoor het bevoegde gezag van mening is dat deze zodanige risico's of effecten kunnen veroorzaken, dat opnemings in het register moeten worden toegevoegd. (Bevoegd gezag kan zowel de gemeentelijke-, provinciale- of rijksoverheid zijn.) In de regel wordt een voorziening opgenomen dat het bevoegde gezag zulke situaties aanmeldt of aan het register toevoegt.

Uitvoering, bestuurslasten en administratieve lasten

Er wordt ervan uitgegaan dat om de uitvoeringslasten te beperken en bruikbaarheid te vergroten de registratie het beste kan worden georganiseerd in de vorm van een centraal beheerd registratiesysteem, waarvoor overheden risicoinformatie aanleveren en dat door hen voortdurend kan worden geraadpleegd met het oog op de aan hen opgedragen taken.

Daarbij wordt gedacht aan het zoveel mogelijk gebruik maken van de mogelijkheden om digitaal gegevens uit te wisselen, zodat het melden van risico-informatie door bijvoorbeeld gemeenten en provincies aan het centraal register zo efficiënt mogelijk kan plaatsvinden en zo min mogelijk leidt tot een stroom van te verwerken formulieren. Voor het consulteren van het register wordt bijvoorbeeld gedacht aan een Geografisch Informatie Systeem dat ook op afstand (bijvoorbeeld via Intranet/Internet) kan worden geraadpleegd. De kostenramingen die hierna zijn gegeven zijn op deze uitvoering gebaseerd.

De bestuurslasten die samenhangen met het invoeren van de registratieplicht risicosituaties wordt geraamd op f 5–8 miljoen (mln) in de opstartfase voor het ontwikkelen en implementeren van een informatiesysteem en voor initiële inventarisatie, berekeningen en registratie van inrichtingen, en f 1–2 mln per jaar in de onderhoudsfase voor de stationaire inrichtingen, en f 1 mln per jaar in de onderhoudsfase voor risicovolle transportroutes en buisleidingen. De kosten voor wat betreft de risico-

registratie in de opstartfase alsmede de onderhoudsfase m.b.t. stationaire inrichtingen worden meegenomen in het traject van de begrotingsvoorbereiding 2002. Het betreft in beginsel alleen de kosten van het opzetten van het centraal register en de noodzakelijke infrastructuur voor de uitwisseling van gegevens. Kosten voor risico-informatie die op basis van bestaande regelingen reeds beschikbaar is of zou moeten zijn, worden niet hierin begrepen. Er wordt van uitgegaan dat de risico-informatie met betrekking tot het transport van gevaarlijke stoffen kan worden verkregen uit de door het ministerie van V&W samengestelde risico-atlassen en dat het daarvoor gehanteerde detailniveau en de risico-criteria toereikend zijn in het kader van de registratieplicht. Voor risicovolle transportroutes (inclusief rail en vaarwegen) waarvoor risico informatie niet op rijksniveau beschikbaar is, zal in het voorbereidingstraject van deze regeling worden nagegaan hoe het verkrijgen van deze informatie kan worden geregeld. Het gaat daarbij vooral om provinciale routes, en in veel mindere mate om gemeentelijke routes, waar sprake kan zijn van risicovolle situaties.

Bij de voorbereiding van het uitvoeringstraject wordt bezien of synergie in termen van kostenbesparing is te bereiken door samenhang met het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel Puberr.

De thans aangegeven opzet voor een regeling registratieplicht risicosituaties zal geen directe administratieve lasten voor het bedrijfsleven met zich meebrengen: de informatie die in het centraal register bijeengebracht wordt is de risico-informatie die bij de verschillende overheden op grond van hun wettelijke taken beschikbaar is of zou moeten zijn. Voor naar schatting enkele honderden inrichtingen zullen aanvullende risico-gegevens aan het bevoegde gezag moeten worden verstrekt. Dit zou in het kader van de vergunningprocedure kunnen gebeuren. Voor zover dat inhoudt dat – gelet op de termijnen daarbij – de risicogegevens te lang ontbreken, zou een aanvullende verplichting wel op een eerder tijdstip kunnen leiden tot administratieve lasten. Dit zal qua gevolgen nog nader moeten worden onderzocht, al wordt niet verwacht dat het om veel extra lasten zal gaan.

Tegenover de genoemde (nieuwe) lasten staat, dat de uitvoering van enkele wettelijke taken door het bevoegde gezag, door het beschikbaar zijn van een centraal register van risicosituaties, kan worden vereenvoudigd. Daardoor zullen ook bestuurslasten weg kunnen vallen. In verband daarmee zal nog worden bezien zal worden of ook provincies en gemeenten voor kosten, samenhangend met het gebruik van het centraal register, kunnen worden aangeslagen.

Opstellen van een regeling en voorbereiding uitvoering.

Een regeling registratieplicht risicosituaties gevaarlijke stoffen zal in de komende maanden worden opgesteld en kan voor het eind van 2001 voor besluitvorming aan de Ministerraad worden voorgelegd. Hierbij gaat de voorkeur uit naar een Algemene Maatregel van Bestuur, zo nodig gebaseerd op meerdere wetten. Indien voor een AMvB geen wettelijke grondslag kan worden gevonden, zal het nodig zijn om een formele wet op te stellen.

In het voorbereidingstraject zal ook met alle betrokken partijen (verder) overleg worden gevoerd, om er voor te zorgen dat zowel de regeling als de beoogde uitvoeringspraktijk zo goed mogelijk kunnen aansluiten bij reeds bestaande regelingen, procedures en werkwijzen. In de eerste plaats dient de vraag te worden beantwoord welk orgaan voor het beheer van het register kan worden aangewezen. Juridische vragen die beantwoord

moeten worden, hebben vooral betrekking op de wettelijke basis voor de regeling, en op de vraag of de bovengenoemde verplichtingen in één nieuwe regeling moeten worden samengebracht, dan wel dat bepaalde verplichtingen beter kunnen worden vastgelegd door wijziging of aanvulling van reeds bestaande regelingen, zoals het Besluit risico's zware ongevallen 1999.

Daarnaast zal ook het uitvoeringstraject worden voorbereid, o.a. met betrekking tot het ICT systeem voor het inrichten en laten functioneren van het register. Dit traject is omvangrijk en zal niet eerder dan eind 2002 dan wel 1e helft van 2003 kunnen worden afgerond. Parallel aan dit traject zal in 2002 ook een nul-inventarisatie van risicosituaties worden uitgevoerd, zodat het register van risicosituaties bij ingebruikname een zo goed mogelijk overzicht omvat van tot dan toe bekende risicosituaties. Ook dit traject heeft een zodanige omvang dat het resultaat niet voor eind 2002 dan wel 1e helft 2003 kan worden verwacht. De regeling kan in werking treden zodra het register van risicovolle situaties operationeel is (1e helft van 2003).