

Vergaderjaar 2001–2002

27 801

Vierde Nationaal Milieubeleidsplan

Nr. 16

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag 19 februari 2002

Bij deze zend ik u het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de rapportage: «Quick-scan gevolgen beleidsvernieuwing externe veiligheid» toe. Bedoelde rapportage heb ik u onlangs toegezonden (VROM02-090).

Resultaten van de quick-scan

De quick-scan geeft de gevolgen weer van de beleidsvernieuwing op het gebied van de externe veiligheid zoals opgenomen in het NMP-4. De studie geeft een globaal inzicht in de gevolgen die optreden indien de twee normen die de risicobenadering in Nederland kent, het plaatsgebonden risico en het groepsrisico (PR en GR), bij stationaire inrichtingen en bij transport strikt worden gehanteerd.

Dit houdt in dat in deze studie de consequenties zijn weergegeven wanneer voor kwetsbare objecten in Nederland aan de norm van 10^{-6} voor het PR moet worden voldaan én de consequenties wanneer op alle plaatsen in Nederland zou moeten worden voldaan aan de oriënterende waarde voor het GR. De resultaten van de quick-scan zijn voor wat betreft inrichtingen nauwkeuriger dan voor transport omdat voor inrichtingen meer detailinformatie beschikbaar is, zoals een studie naar de meest recente inzichten ten aanzien van de problematiek van LPG-tankstations. De quick-scan kan niet worden beschouwd als een diepgaande risico-analyse of als een maatschappelijke kosten-batenanalyse. De risico's zijn met behulp van globale analyses en beschikbaar materiaal in beeld gebracht. De kosten van bronmaatregelen en saneringen zijn (zoveel mogelijk) in grote lijnen inzichtelijk gemaakt. In totaal gaat het dan om enige tientallen miljarden euro's. Voorts zijn er (soms) andere effecten aan de orde: bij sommige maatregelen economische effecten, of er is, zoals bij maatregelen bij vervoer, sprake van verplaatsen van risico zoals het geval is bij overkappingen (interne risico's). De maatschappelijke en economische kosten en baten die daar in bepaalde gevallen tegenover staan zijn in de paragraaf over economische effecten slechts beknopt weergegeven. In een volgende fase zullen de risico's en de maatschappelijke kosten en

baten nauwkeuriger in beeld worden gebracht op basis van de in het NMP-4 en de septemberbrief toegezegde ketenstudies. Het aanhouden van de grenswaarde voor het PR leidt volgens de quick-scan bij inrichtingen tot een beperkt aantal knelpunten, met uitzondering van de LPG tankstations, waar het aantal knelpunten juist aanzienlijk is, te weten ongeveer 550 van de 2200 stations. Voor deze stations wordt de grenswaarde bij 3650 woningen overschreden.

De problematiek bij het transport is bij aanhouden van de grenswaarden voor het plaatsgebonden risico groter. Bij de knelpunten die hier optreden zijn vanwege sanering ongeveer 14 000 woningen gemoeid.

Hierbij moet dan nog worden aangetekend dat zowel voor spoor als voor buisleidingen een gewijzigde kansschatting voor ongevallen kan leiden tot een aanzienlijk pessimistischer beeld.

Aan het groepsrisico wordt in het NMP-4 de status van oriënterende waarde gegeven. Wanneer deze waarde echter als grenswaarde zou worden gehanteerd, dan blijken de knelpunten bij inrichtingen vooral weer voor te komen bij LPG tankstations (1100 stations vormen een knelpunt, 30 000 woningen in het geding), terwijl de consequenties bij het transport groter zijn dan bij het plaatsgebonden risico (vele knelpunten ten gevolge van het groepsrisico, waarbij circa 59 000 woningen in het geding zijn). Ook hier geldt de aantekening van een veranderende kansschatting voor ongevallen bij spoor- en buisleidingen.

Naast bovenstaande knelpunten wordt ook geconstateerd dat zich knelpunten voordoen bij voorgenomen (vaak grootschalige) bouwplannen, zoals stedelijke intensiveringsprojecten.

Bij ongeveer 150 projecten, waaronder vijf van de zes nationale sleutelprojecten, doen zich knelpunten voor.

De quick-scan gaat vervolgens na welke invloed bepaalde maatregelen (vergaande bronmaatregelen, uitfasen van LPG, routing, etc.) op deze cijfers hebben. De effecten en ook de kosten van deze maatregelen zijn in de quick-scan globaal weergegeven. Als een maatregel niet voor 100% effect heeft, zijn de resterende saneringsopgaven aangegeven in termen van te saneren woningen of te saneren bruto vloeroppervlak van kantoren en de daarmee gepaard gaande kosten.

Financiële aspecten

Inrichtingen

In de quick-scan zijn de kosten van bronmaatregelen en saneringen globaal inzichtelijk gemaakt. In de toelichting op de AMvB Kwaliteitseisen externe veiligheid inrichtingen, die separaat aan uw Kamer wordt toegezonden, is aangegeven welke de financiële gevolgen zijn van de toepassing van de wettelijk vast te stellen grenswaarde voor het PR bij stationaire inrichtingen. Dit is gebaseerd op de resultaten van de quick scan. Deze saneringskosten liggen in de orde van 80–185 miljoen euro. (excl. de PAGE gelden tbv de emplacementen). Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen sanering op korte termijn. In de AmvB externe veiligheid inrichtingen is geregeld dat binnen drie jaar de grenswaarde 10^{-5} moet zijn bereikt en sanering op langere termijn: volgens de ontwerp AmvB moet de grenswaarde 10^{-6} voor 2010 zijn bereikt. De kosten van sanering bij de bron zijn geraamd op basis van de uitgangspunten die zijn geformuleerd in de circulaire Schadevergoedingen, die van toepassing is op schadeveroorzakende beschikkingen op grond van de Wet milieubeheer.

De totale geschatte saneringskosten die voortvloeien uit de verplichtingen genoemd in de artikelen 15 en 16 van de ontwerp-AMvB zijn;

- ter voldoening aan de grenswaarde 10^{-5} :
14–16 miljoen euro (voornamelijk LPG tankstations)

- ter voldoening aan de grenswaarde 10^{-6} :
100–170 miljoen euro (LPG tankstations, BRZO-, CPR-15 bedrijven)

Naar verwachting kan door het tijdig plegen van overleg over de sanering het doel veelal zonder schadevergoeding en met toepassing van het ALARA-beginsel worden bereikt, namelijk door het in de tijd gefaseerd nemen van technische maatregelen (behalve bij de LPG-tankstations). In gevallen waar dit niet mogelijk is, kan een beroep worden gedaan op de schadevergoedingsregeling in het kader van de Wet milieubeheer, bijvoorbeeld bij bedrijfsbeëindiging door (gedeeltelijke) intrekking van de milieuv vergunning.

Voor de financiering van deze schadevergoedingsregeling kan een beroep worden gedaan op het Rijk. De bovengenoemde kosten moeten in de periode 2003–2009 worden gemaakt, hetgeen betekent dat deze gemiddeld ca. 20 tot 30 miljoen euro per jaar zullen bedragen. De dekking voor de kosten van sanering van bedrijven waarbij kwetsbare objecten binnen de 10^{-5} contour liggen (15 miljoen euro) wordt gevonden in de middelen die zijn gereserveerd ten behoeve van de sanering van ruimtelijk ongewenste situaties. De dekking voor de overige saneringskosten wordt vastgesteld bij de besluitvorming over de besteding van de ICES-middelen overeenkomstig het NMP-4.

Daarnaast worden, zoals door mij toegezegd tijdens de Kamerbehandeling van het NMP-4, de mogelijkheden voor internalisering van de kosten van het externe veiligheidsbeleid onderzocht in het kader van de uitvoering van de kamermotie Feenstra betreffende de financiering van het NMP-4. Mochten op deze wijze geen middelen cq. oplossing worden gevonden dan zal bekostiging plaatsvinden via herschikking binnen de begroting van VROM, dan wel, als de mogelijkheden daartoe beperkt zijn, door aanpassing van de ontwerp-wetgeving.

Transport

In het NMP-4 is aangegeven dat voor het transport van gevaarlijke stoffen dezelfde grenswaarden zullen worden gehanteerd als voor risicovolle inrichtingen, inclusief die voor bestaande situaties. Daarbij wordt er op gewezen dat er bestaande situaties zijn waar het voldoen aan deze grenswaarden niet onverkort kan worden gerealiseerd. Dit kan zich voordoen bij internationale verdragsverplichtingen (doorvaart Westerschelde) of wanneer dit grote schade zou toebrengen aan de nationale economie, dan wel grootschalige sloop van bestaande bebouwing met zich mee zou brengen. Bij het transport van gevaarlijke stoffen zullen dergelijke omstandigheden zeker aan de orde zijn. In de voor het transport van gevaarlijke stoffen voorziene wettelijke regeling zal daarom evenals in de AMvB voor inrichtingen op basis van de bovengenoemde criteria, een uitzonderingsmogelijkheid worden opgenomen ten aanzien van het voldoen aan de grenswaarde voor het PR in specifieke gevallen. De ministers van VROM en V&W zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de toepassing van deze hardheidsclausule.

In het quick-scan onderzoek is aangegeven dat de kosten om PR knelpunten rond weg en spoor op te lossen worden geschat op 250 miljoen euro en dat het oplossen van PR knelpunten rond water en buisleidingen nog een factor 10 hoger zouden kunnen liggen. Beide schattingen zijn overigens uitsluitend gebaseerd op sanering van woningen. Verdergaande bronmaatregelen zouden deze saneringskosten ongeveer kunnen halveren. De haalbaarheid en ook de (economische) kosten van deze bronmaatregelen zoals langzamer rijden of het kiezen van andere routes, vereisen echter nader onderzoek.

In het kader van de voorziene ketenstudies komen ook verdergaande opties aan de orde zoals het beperken van routes waarover transport mag plaatsvinden of het zodanig situeren van inrichtingen dat het transport-

risico wordt beperkt. Mogelijk is dat, gezien vanuit een brede maatschappelijke kosten/batenanalyse, dit soort opties beter is en dat de geschatte saneringskosten in een ander perspectief komen te staan.

Groepsrisico

Het quick-scan onderzoek geeft aan dat de kosten van saneringen, wanneer op alle plaatsen in Nederland zou moeten worden voldaan aan de oriënterende waarde van het GR, tientallen miljarden euro's bedragen. Voor wat betreft het GR wordt in de wettelijke regelingen voor inrichtingen en voor het transport van gevaarlijke stoffen volstaan met een verantwoordingsplicht. In de brief betreffende het Integraal Veiligheidsprogramma van 19 september 2001 heeft het kabinet meegedeeld dat bezien wordt hoe het omgaan met GR's in de wetgeving geregeld kan worden. Hierover zal het kabinet uiterlijk in 2003 een besluit nemen. Bedoelde wettelijke regelingen lopen daarop niet vooruit. De resultaten van de ketenstudies zijn nodig voor de definitieve besluitvorming terzake.

Vervolgactiviteiten

De quick-scan laat zien dat er een aanzienlijke spanning bestaat tussen het ruimtelijke beleid en het externe veiligheidsbeleid, met name bij het transport van gevaarlijke stoffen. Voorts dient te worden opgemerkt dat er in de quick-scan wel gekeken is naar de gevolgen voor omwonenden, maar niet naar de gevolgen voor werknemers in bedrijven. Dit heeft te maken met het feit dat er voor werknemers geen risiconormen bestaan. De bewindspersoon van SZW is voornemens op korte termijn te onderzoeken in hoeverre het mogelijk is om voor werknemers een kwantitatief risicomodell te ontwikkelen.

In het vervolgtraject van de quick-scan ben ik voornemens om het spanningsveld tussen het ruimtelijke beleid en het externe veiligheidsbeleid langs twee sporen te benaderen. Het eerste spoor tracht vanuit een brede invalshoek structurele oplossingen te vinden voor zowel bestaande veiligheidsknelpunten als voor knelpunten die voortvloeien uit gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Dit spoor zet met name de in het NMP-4 aangekondigde ketenstudies en de beleidslijn van het internaliseren van maatschappelijke kosten (onder andere die van indirect ruimtebeslag) centraal. Gelet op de daarbij te kiezen brede invalshoek biedt dit spoor de beste mogelijkheden om risico's vergaand te reduceren.

Naast deze structurele aanpak is er een tweede spoor waarbij getracht wordt oplossingen te vinden voor specifieke problemen. Ook daarbij zijn afwegingen van maatschappelijke kosten en baten en de acceptatie van resterende risico's aan de orde. Binnen dit spoor worden per casus mogelijke veiligheidsmaatregelen geïnventariseerd. Deze dienen ertoe te leiden dat tenminste voldaan wordt aan de grenswaarde voor het PR, waarbij GR's zoveel mogelijk worden beperkt. Een dergelijke afweging kan leiden tot het tijdelijk accepteren van grotere resterende GR's dan in het kader van het structurele spoor. Dit kan verantwoord worden geacht indien het geplande project past in de huidige functie van het gebied, mits door veiligheidsmaatregelen het GR in het totale gebied (inclusief bij bestaande knelpunten) per saldo afneemt. In overleg met de betrokken mede-overheden wil ik bezien onder welke voorwaarden een dergelijke benadering dienstig is. Over de resultaten van dit overleg wordt uw Kamer later geïnformeerd.

Bij het vinden van oplossingen zal de Rijksoverheid zich actief opstellen in overleg met de initiatiefnemers van de projecten. De initiatiefnemers van de projecten zal worden gevraagd, een risico-analyse te doen opstellen, waarbij ook de mogelijkheden voor rampbestrijding in de beschouwing

worden betrokken. In deze analyses moeten ook andere milieuproblemen, die een rol spelen bij onder andere het vrijwaringsbeleid worden meegenomen. Eerste prioriteit wordt daarbij gegeven aan de sleutelprojecten Rotterdam CS en Amsterdam Zuidas. Het Rijk kan afhankelijk van de uitkomsten, in overleg met de initiatiefnemers, voorstellen doen voor oplossingen. De acceptatie van de op basis van een afweging uiteindelijk resterende GR's zal in elk project een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de betrokken overheden moeten zijn.

Ik stel de volgende aanpak voor:

- Voor in ieder geval alle in de quick scan genoemde casussen (sleutelprojecten, woningbouwlocaties) worden de risico's (in voorkomende gevallen zowel voor wat betreft de externe als de interne veiligheid) diepgaand in kaart gebracht door middel van toegespitste risicoanalyses. Deze worden in opdracht van de initiatiefnemers uitgevoerd. Het Rijk zal hen hierom verzoeken. Voor de circa 150 andere verstedelijkingsprojecten wordt ervan uitgegaan dat initiatiefnemers conform Rijksbeleid dan wel ontwerp-regelgeving (AMvB-inrichtingen) een risico-analyse uitvoeren wanneer daar aanleiding toe is.
- Deze risico's worden voor wat betreft de externe veiligheid getoetst aan de grenswaarden van het PR. Het GR (incl. mogelijkheden voor de rampenbestrijding) wordt verantwoord zoals vastgelegd in de concept-AMvB inrichtingen.
- Mogelijke maatregelen om risico's voldoende te reduceren worden geïdentificeerd. Daarbij worden onderscheiden:
 - maatregelen aan het project zelf;
 - bronmaatregelen die robuust zijn gelet op mogelijke structurele oplossingen.

Op basis van het bovenstaande ontstaat een lijst van projecten met de volgende indeling:

- a. Projecten die geen probleem (meer) blijken te zijn;
- b. Projecten waarbij door interim maatregelen de veiligheid voldoende gewaarborgd kan worden;
- c. Projecten waarbij structurele oplossingen bepalend zijn voor het al dan niet doorgaan.

De projecten bedoeld onder a en b kunnen definitief in uitvoering worden gebracht. Het tot uitvoering brengen van de projecten onder c is uitdrukkelijk afhankelijk van besluitvorming over structurele oplossingen. Wel kan de ontwikkelingsfase van deze projecten worden doorgezet, mits «het point of no return» niet gepasseerd wordt.

Ik ben van plan om een stuurgroep in te stellen met daarin vertegenwoordigd de departementen van VROM, V&W, BZK, EZ en Financiën, welke de bovengeschetste aanpak moet bewaken. De mede overheden zullen daarbij worden betrokken.

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