

Vergaderjaar 2002–2003

27 801

Vierde Nationaal Milieubeleidsplan

Nr. 22

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juli 2003

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft een coördinerende rol op het gebied van de externe veiligheid van gevaarlijke stoffen, als onderdeel van het integrale veiligheidsbeleid. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is coördinerend bewindspersoon voor het integrale veiligheidsbeleid.

In deze brief wil ik, u mede namens mijn collegae van V&W, SZW, EZ en BZK, informeren over de voortgang in twee prioritaire projecten die van belang zijn bij de uitwerking van het externe veiligheidsbeleid: Integrale ketenstudies chloor, ammoniak en LPG («Ketenstudies»), en Knelpunten infrastructuur gerelateerde investeringsprojecten en externe veiligheid («KIEV»). Deze projecten moeten in samenhang een antwoord geven op de uitdaging waarvoor wij gesteld staan om de ambities, op het gebied van externe veiligheid een aantal grote ruimtelijke programma's waarin het Rijk mede initiatiefnemer is, met elkaar te verbinden. In deze brief wordt de samenhang tussen beide projecten geschetst en de noodzaak onderbouwd van een structurele aanpak van met name de veiligheidsknelpunten die samenhangen met het gebruik en transport van LPG en ammoniak. Deze brief presenteert de uitkomsten van de analyses die in beide projecten rond de problematiek gemaakt zijn. Keuzes, over welke maatregelen waar in de keten of het ruimtelijk beleid gemaakt moeten worden, komen bij de afronding van de projecten eind 2003 aan de orde.

De Ketenstudies zijn aangekondigd in het NMP4. Het KIEV-project is een uitvloeisel van het kabinetsstandpunt n.a.v. het Quick scanonderzoek «Gevolgen beleidsvernieuwing externe veiligheid» (TK 27 801, nr. 16). Tevens zijn deze projecten kort besproken in de eerste voortgangsrapportage (toegestuurd op 4 april 2002 (VROM02-536), gevolgd door een aanvulling op 22 juli 2002 VROM02-759) en de tweede voortgangsrapportage (d.d. 7 november 2002 VROM02-1002).

1. Inleiding

In Nederland is sprake van een grote verwevenheid van risicovolle en kwetsbare activiteiten. Dit wordt veroorzaakt door de aanwezigheid van grote zeehavens en de daarmee verbonden (chemische) industrie met productie, opslag, vervoer (ook naar de buurlanden) en gebruik van gevaarlijke stoffen. Verder is het relatief grootschalig gebruik van LPG als autobrandstof in combinatie met een intensief ruimtegebruik voor wonen, werken en recreëren in de omgeving van deze gevaarlijke activiteiten een belangrijke factor.

Het ruimtelijk beleid is bovendien gericht op intensief ruimtegebruik en concentratie en bundeling van verstedelijking rondom vervoersassen- en knooppunten, vanwege het openhouden van groene gebieden, mobiliteitsdoelstellingen en benutting van bestaande voorzieningen. Dat roept nieuwe spanningen op met het veiligheidsbeleid. Het externe veiligheidsbeleid is gericht op het zoveel mogelijk voorkomen van rampen (door bronmaatregelen) en het beperken en beheersbaar maken van de gevolgen als ze toch optreden (bijvoorbeeld door risicozonering). Waar ruimtelijke ontwikkelingen tot spanningen leiden met het veiligheidsbeleid is zorgvuldige afweging geboden tussen de betrokken ruimtelijke, economische en veiligheidsbelangen.

De ambities die hierbij gelden en die zijn vastgelegd in het NMP4, zijn de volgende:

1. Burgers krijgen in hun woonomgeving een minimum beschermingsniveau met betrekking tot gevaarlijke stoffen. Het minimum beschermingsniveau voor burgers wordt gerealiseerd door het plaatsgebonden risico (PR) (individuele risico), dat reeds in het NMP1 is vastgelegd, de status van wettelijke grenswaarde te geven. Het tot nu toe gehanteerde verschil tussen bestaande en nieuwe situaties (nieuwe risicovolle activiteiten en nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen) zal uiterlijk in het jaar 2010 moeten zijn opgeheven, behoudens in incidentele gevallen (bijvoorbeeld wanneer dit leidt tot grote schade aan de nationale economie, internationale verdragsverplichtingen dit beletten of dit grootschalige sloop van bestaande bebouwing met zich meebrengt).
2. Het bestuur en de politiek zullen veel bewuster moeten omgaan met het accepteren van risico's in relatie tot de omvang van mogelijke rampen en in relatie tot maatschappelijke kosten en baten van risicovolle activiteiten, waarbij het beschikbaar zijn van veiliger alternatieven en de mogelijkheden van rampenbestrijding worden meegenomen. Eind 2003 zal het kabinet uw informeren over haar standpunt ten aanzien van het omgaan met het groepsrisico (GR). Tot dat moment wordt gewerkt met een verantwoordingsplicht ten aanzien van keuzes over de aanvaardbaarheid van het GR.

Indien de huidige productie, opslag, vervoer en gebruik van gevaarlijke stoffen, alsmede de huidige ruimtelijke plannen als een gegeven worden beschouwd, zouden de kosten voor het realiseren van de externe veiligheidsambities (door het amoveren van bestaande woningen en het schrappen van geplande ruimtelijke ontwikkeling) vele miljarden Euro's kunnen bedragen. Een zodanige inspanning is geen reële optie. De uitdaging ligt in het vinden van betaalbare en haalbare oplossingen voor veiligheidsknelpunten, die tevens passen binnen gewenste ruimtelijke en economische ontwikkelingen. Dit vraagt om zowel de aanpak van risicobronnen, gerichte aandacht voor veiligheid in de ruimtelijke ordening en innovatieve en structurele oplossingen op basis van het beschouwen van totale ketens van productie, opslag, transport en gebruik van gevaarlijke stoffen (systeemoplossingen).

2. Tweesporenaanpak

Voor het aangaan van deze uitdaging is een tweesporenaanpak ingezet. In het eerste spoor wordt vanuit een brede invalshoek getracht structurele oplossingen te vinden voor veiligheidsknelpunten, waarbij een integrale beoordeling van de effecten van ingrepen in de keten of de omgeving wordt uitgevoerd («Ketenstudies»). Het gaat hierbij om zowel bestaande als toekomstige veiligheidsknelpunten ten gevolge van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen.

In het tweede spoor worden voor plannen voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in een beperkt aantal steden en regio's de problemen locatie-specifiek benaderd («KIEV»). Op projectniveau wordt daarbij nauw samengewerkt met gemeenten en provincies in de vijf Nieuwe Sleutelprojecten (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Breda, Arnhem) en projecten langs hoofdinfrastructuur in Amsterdam, Rotterdam en de Drechtsteden. Uitgangspunt voor de Nieuwe Sleutelprojecten daarbij is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken overheden voor het veiligheidsvraagstuk.

Indien uit KIEV blijkt dat door locatiespecifieke maatregelen de ruimtelijke (aangepaste) plannen realiseerbaar zijn met in achtneming van de veiligheidsambities, dan kan het plan verder ontwikkeld en uitgevoerd worden. Indien dit niet het geval blijkt te zijn, dan moet de besluitvorming over deze projecten wachten op de uitkomsten van structurele maatregelen uit de Ketenstudies.

Zowel de Ketenstudies als KIEV worden uitgevoerd door een interdepartementale projectgroep.

3. Resultaten fase 1 Ketenstudies

Het project Ketenstudies bestaat uit drie fasen: in fase 1 staat een gedegen analyse van de ketens en de veiligheidsknelpunten centraal. TNO, Ecorys/NEI en het Centrum voor Milieukunde hebben dit in beeld gebracht. Tevens is in fase 1 een leidraad ontwikkeld voor het uitvoeren van een maatschappelijke kosten-baten analyse door KPMG. Voor een uitgebreide samenvatting van de resultaten van fase 1, of de onderliggende rapporten verwijs ik u naar de bijlagen.¹

In fase 2 wordt een groot aantal oplossingsrichtingen bekeken voor de gesignaleerde knelpunten en wordt een globale beoordeling van maatschappelijke kosten en baten van deze oplossingsrichtingen uitgevoerd (kengetallen – KBA). In fase 3 van het project wordt voor kansrijke oplossingsrichtingen in detail gekeken naar de uitwerking van instrumenten en maatregelen en de hiermee samenhangende maatschappelijke kosten en baten. Ook de gegevensbasis voor de ruimtelijke effecten van maatregelen zal in deze fase worden verbeterd en gedetailleerd. Het project wordt in nauwe samenwerking met de betrokken sectoren en medeoverheden uitgevoerd.

Chloor

Uit de analyse van de chloorketen en de hiermee samenhangende veiligheidsproblematiek is gebleken dat met de uitvoering van de afspraken in het convenant tussen AKZO-Nobel en de Rijksoverheid (2002) de belangrijkste veiligheidsknelpunten en aandachtspunten worden weggenomen. Gezien de aard van de stof blijft aandacht geboden bij de resterende productielocaties alsmede bij de incidentele transporten, die nog kunnen plaatsvinden.

Gegeven de productie en het gebruik van chloor in Nederland zijn, na uitvoering van het convenant, geen aanvullende ingrepen in de keten of de omgeving nodig om de veiligheidssituatie significant te verbeteren. De chloorketen wordt, uitgaande van instemming van de Europese

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Commissie met de gemaakte afspraken, dan ook niet verder uitgewerkt in het project Ketenstudies.

Ammoniak

Bij het in beeld brengen van de veiligheidsproblematiek van de ammoniakketen is de aard en omvang van de knelpunten langs de buiten beschouwing gelaten. In een eerder stadium zijn afspraken tussen Nederlandse en Vlaamse bestuurders gemaakt over de aanpak van de veiligheidsproblematiek. In het kader van de internationale werkgroep Westerschelde ter uitwerking van deze afspraken wordt een aanvullende risicobeoordeling uitgevoerd waarvan de resultaten in najaar 2003 verwacht worden. Interferentie tussen dit internationale proces en de Ketenstudies acht ik niet gewenst.

Uit de analyse van de ammoniakketen en de hiermee samenhangende veiligheidsproblematiek blijkt dat het weg-, rail- en vaarwegtransport van ammoniak geen knelpunten opleveren in de sfeer van overschrijdingen van het PR of de oriënterende waarde van het GR. Dit geldt voor zowel de bestaande als de toekomstige bebouwing. Daar waar het railtransport door bebouwde gebieden gaat, is wel sprake van een effectgericht aandachtspunt: ongevallen op deze plaatsen kunnen zeer veel slachtoffers met zich meebrengen en vergen een buitengewoon beroep op de hulpverlening. In de Ketenstudies zal worden onderzocht in hoeverre deze risico's verder zijn terug te dringen of beter beheersbaar te maken. Dit betreft de spoortracés Geleen-IJmuiden, Geleen-Delfzijl.

De inschatting is dat de ammoniakstromen tot het jaar 2010 globaal hetzelfde blijven, maar er wel een toename van bebouwing langs deze spoorlijnen plaatsvindt. Dit zal niet tot extra PR-knelpunten of extra GR-aandachtspunten leiden.

De ammoniakproductielocatie in Sluiskil vormt een extern veiligheidsknelpunt (overschrijding PR 10^{-6} , overschrijding oriënterende waarde GR), waarvoor in fase 2 oplossingen worden gezocht.

Binnen de koelsector is de schatting dat bij circa 170 koelinstallaties kwetsbare objecten binnen de 10^{-6} contour van het PR aanwezig zijn. In fase 2 worden mogelijkheden voor het oplossen van deze knelpunten onderzocht.

LPG

De LPG-keten bestaat uit méér dan de autogasmarkt. LPG is een verzamelnaam voor C3- en C4-verbindingen die een belangrijke rol spelen in de chemische industrie en als brandstof voor verwarmingsdoeleinden en motorvoertuigen. De belangrijkste externe veiligheidsknelpunten die in fase 1 in beeld zijn gebracht, vallen uiteen in knelpunten die samenhangen met de autogasmarkt en knelpunten die gerelateerd zijn aan weg- en railtransport.

Uit een gedetailleerde aanvullende inventarisatie (KPMG, 2003) is gebleken dat bij circa 500 van de 2100 verkooppunten van LPG als auto-brandstof sprake is van kwetsbare objecten binnen de 10^{-6} contour van het PR.

Het transport van LPG in tankauto's (25% van de LPG-transportstroom), ten behoeve van de bevoorrading van de tussendepots en tankstations, levert een belangrijke bijdrage aan de GR-aandachtspunten die bestaan bij de ring Amsterdam en Rotterdam. Hier is sprake van aanzienlijke overschrijding van de oriënterende waarde voor het GR. Het wegtransport van LPG producten van en naar de petrochemische industrie in Rijnmond en Zuid-Limburg levert, in combinatie met het wegtransport van LPG voor

autogas en ruimteverwarming, een groot aantal GR-aandachtspunten bij de steden in Noord-Brabant en Limburg op: hier is sprake van geringe overschrijdingen van de oriënterende waarde.

Rondom het LPG railtransport (circa 15% van de totale LPG-transportstroom) zijn in de bestaande situatie veel aandachtspunten voor het GR (overschrijding oriënterende waarde) daar waar spoorlijnen door stedelijk gebied gaan. Dit is het geval langs Zwijndrecht/Dordrecht, via de Brabantroute en de route Rotterdam–Gouda–Duivendrecht/Amsterdam ZO–Amersfoort–Oost Nederland. Deze LPG stromen betreffen voornamelijk exportstromen afkomstig van de importterminal Vlissingen en van raffinaderijen in het Rijnmondgebied.

De verwachting is dat de omvang van de transportstromen over deze tracés min of meer gelijk zal blijven tot het jaar 2010. Als gevolg van het openstellen van de Betuweroute kan er echter een significante verschuiving van transportstromen plaatsvinden. Als gevolg van de geplande ruimtelijke ontwikkelingen zal naar verwachting het aantal overschrijdingen van de oriënterende waarde van het GR toenemen.

Rondom het vervoer per zee- en binnenvaartschip (30% van de totale LPG-transportstroom) en per buisleiding (30% van de totale transportstroom) doen zich op basis van de huidige stromen, autonome ontwikkelingen in de keten en eerste (globale) inschatting van ruimtelijke ontwikkelingen geen veiligheidsknelpunten voor.

In fase 2 van de Ketenstudies wordt een groot aantal maatregelen voor het oplossen van de veiligheidsknelpunten onderzocht.

4. Resultaten fase 1 KIEV

In de eerste fase van KIEV is een goed beeld ontstaan van de mogelijkheden en onmogelijkheden om door locatiespecifieke aanpassingen de ontwikkeling van de Nieuwe Sleutelprojecten, de spoorzone Dordrecht en de ontwikkelingsprojecten langs hoofdinfrastructuur in Amsterdam en Rotterdam vorm te geven. Ook is inzicht verkregen in het belang van structurele oplossingen voor de realisatie van deze ruimtelijke ontwikkelingen. Het gaat daarbij om een programma voor het realiseren van enkele miljoenen m² kantoren, tienduizenden woningen, honderduizenden m² voorzieningen en tienduizenden parkeerplaatsen. Deze beoogde projecten staan in een aantal gevallen op gespannen voet met met name het vervoer van brandbare gassen over weg en spoor. In een deel van de projecten blijken er wel mogelijkheden om binnen de beleidsuitgangspunten de ruimtelijke programma's te realiseren of is er zicht ontstaan op locatiespecifieke oplossingen voor knelpunten. Besluiten in KIEV-kader over externe veiligheid zullen worden afgestemd met besluitvorming over geluid- en luchtkwaliteit en het vrijwaringsbeleid in de daarvoor bestaande kaders

Railtransport

In de sleutelprojecten Utrecht, Arnhem en Amsterdam bestaan geen externe veiligheidsknelpunten meer rondom het vervoer van gevaarlijke stoffen over spoor. Naar verwachting levert dit geen belemmeringen meer op voor gemeentelijke besluitvorming over de ruimtelijke ontwikkeling.

De voorgenomen ontwikkelingen in Breda, Rotterdam CS, Alexanderknoop, Parkstad, Medisch Centrum Rotterdam Zuid (MCRZ), Amsterdam Zuid Oost en de spoorzone in de Drechtsteden staan op gespannen voet met het vervoer van brandbare gassen, waaronder LPG. Hier wordt verwacht dat de oriënterende waarde voor het GR zal worden over-

schreden. Onderzocht wordt in hoeverre door locatiespecifieke maatregelen (bijvoorbeeld veiligheidsmaatregelen op het spoor) en aanpassingen aan de plannen (MCRZ) de risico's afdoende kunnen worden teruggedrongen om deze GR-overschrijding te voorkomen. Daarnaast zal in het kader van de Ketenstudie LPG gezocht worden naar structurele oplossingen. In de Ketenstudies komt ook aan de orde of, en in welke mate, een verdere verbetering van de veiligheid kan worden bereikt in situaties waar (d.m.v. locatiespecifieke maatregelen) wel aan de normen kan worden voldaan.

Wegtransport

De stedelijke ontwikkelingsplannen in de regio Amsterdam, langs de A10 West en A10 Zuid staan op gespannen voet met het huidige LPG vervoer en de luchtkwaliteit langs deze wegen. Er ontstaat een grote overschrijding van de oriënterende waarde van het GR bij ongewijzigde uitvoering van de plannen. Als locatiespecifieke maatregelen worden omleidingroutes onderzocht. In het kader van de Ketenstudie LPG wordt bezien in welke mate een verdere verbetering van de veiligheid kan worden bereikt door structurele maatregelen. De problemen rondom de luchtkwaliteit worden daar echter niet mee opgelost.

De stedelijke ontwikkelingsplannen in de regio Rotterdam langs de A16 (Kralingse zoom) en de A20 (Alexanderknoop) waarover vervoer van LPG plaatsvindt, leiden tot overschrijdingen van de grenswaarde voor het PR en de oriënterende waarde van het GR. Rotterdam zoekt de oplossing hier vooralsnog in zonering aangezien hier geen omleidingroutes mogelijk zijn. Rotterdam vraagt tevens om een structurele aanpak in het kader van de Ketenstudie LPG. Het project Schieveste kampt uitsluitend met een luchtkwaliteitsprobleem.

5. Vervolgtraject

Binnen KIEV wordt, waar mogelijk, verder in detail gekeken naar de oplossingen die door locatiespecifieke maatregelen en aanpassing van ruimtelijke plannen kunnen worden gerealiseerd. Voor een groot deel van de projecten zal dit in het jaar 2003 tot voorstellen leiden en voor de overige projecten zal dit in 2004 het geval kunnen zijn. Vanuit KIEV wordt voorts input geleverd aan de Ketenstudies, de regelgeving voor luchtkwaliteit en de regelgeving voor vrijwaringzones.

De resultaten van de Ketenstudies worden eind 2003 gerapporteerd. Daarmee wordt duidelijk welke structurele maatregelen in de ketens (productie, transport, opslag, gebruik) voor de gesignaleerde knelpunten worden voorgesteld, en wat daarmee de resterende noodzaak is voor keuzes ten aanzien van ruimtelijke ambities en externe veiligheid. Hierover wordt u eind 2003 geïnformeerd zijn.

De Minister voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker