

Vergaderjaar 2004–2005

27 801

Vierde Nationaal Milieubeleidsplan

Nr. 27

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 januari 2005

Op 4 juni 2003 heeft het kabinet met waardering kennis genomen van het gezamenlijke advies «Verantwoorde Risico's, Veilige Ruimte» van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad. Dit advies is op eigen initiatief van de beide raden uitgebracht en heeft betrekking op de externe veiligheid. In een eerste reactie op dit advies heb ik, mede namens de minister van Verkeer en Waterstaat – tijdens het algemeen overleg op 24 september 2003 met de Tweede Kamer over de 3^e Voortgangsrapportage Externe Veiligheid (kamerstuk 29 200 XI/XII, nr 6) – aangegeven dat wij de problemen en ambities in het rapport op hoofdlijnen onderschrijven. In dat overleg is aangegeven dat het kabinet in een later stadium met een meer inhoudelijke reactie zou komen.

Naar de mening van het kabinet hebben de raden met hun coproductie een belangwekkend advies uitgebracht dat een grote inbreng heeft in de lopende discussies over het Nederlandse externe veiligheidsbeleid. De lange tijd tussen het uitbrengen van het advies en deze reactie, heeft alles te maken met de complexiteit van het beleidsveld en de fase waarin de ontwikkeling van dat beleid zich bevindt. Het advies helpt zeker bij deze ontwikkeling; de in het advies gepresenteerde domeinenbenadering heeft al zijn waarde bewezen. Ik kom daar in deze reactie op terug. Namens het kabinet dank ik de beide raden voor de geleverde prestatie. In deze brief wordt aangegeven hoe het kabinet zal omgaan met het door de raden uitgebrachte advies en de daarin opgenomen aanbevelingen.

Het kabinet stelt vast dat er een brede discussie over het veiligheidsbeleid plaats vindt. Zo wordt in de nota «Nuchter Omgaan met Risico's, beslissen met gevoel voor onzekerheden» een aanzet gegeven voor een vernieuwing van het beleid voor milieurisico's in brede zin (vrom030680). In het kader van het Programma Andere Overheid (PAO) zijn initiatieven gestart om de taken van de centrale overheid op het gebied van veiligheid en gevaarlijke stoffen kritisch te bezien. Over het Programma Andere Overheid bent u op 18 oktober 2004 door de Minister voor Bestuurlijke

Vernieuwing en Koninkrijksrelaties per brief geïnformeerd (TK 2004–2005, 29 362, nr. 22). Ook ten aanzien van de bescherming van de Nederlandse vitale infrastructuur zijn activiteiten in gang gezet. Aandacht gaat onder meer uit naar het vervoer, opslag, productie en verwerking van chemische en nucleaire stoffen. Hierover is uw Kamer in juli 2004 geïnformeerd (TK, 2003–2004, 26 643, nr. 56). Medio 2005 zal uw Kamer van de Minister van BZK over de vorderingen van dit project een rapportage ontvangen.

Vanwege deze context beperkt het kabinet deze reactie tot de reikwijdte van het advies van de raden, namelijk het externe veiligheidsbeleid inzake gevaarlijke stoffen. Dit houdt in dat in de reactie niet expliciet wordt ingegaan op de problematiek van de veiligheid van luchthavens en de veiligheidsproblematiek bij waterbeleid. Indien ontwikkelingen en initiatieven in andere kaders dit vragen, zal een herbezinning op het externe veiligheidsbeleid en de in deze kabinetsreactie vermelde uitgangspunten opnieuw kunnen plaatsvinden. In dit verband wordt reeds gewezen op het recentelijk door de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving (CAW) uitgebrachte advies over juridische instrumenten om ruimte te reserveren voor waterstaatsdoeleinden. Bij brief van 8 november jl. bent u over dit advies geïnformeerd en is u een kabinetsreactie in het voorjaar van 2005 toegezegd (vw04000811).

In deze reactie wil ik na een samenvatting van het advies en de reactie, in hoofdstuk 2 eerst stilstaan bij de context van het advies en de relatie tot de nota Ruimte en de nota Mobiliteit. Vervolgens zal de probleemstelling zoals die door de raden is gegeven in hoofdstuk 3 worden voorzien van een aantal kanttekeningen. Vervolgens zal dan in hoofdstuk 4 worden ingegaan op de door de raden voorgestelde uitgangspunten voor het externe veiligheidsbeleid. In hoofdstuk 5 wordt aan de hand van de «domeinenbenadering» per aanbeveling nader ingegaan op de door het kabinet gewenste verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Waarna in hoofdstuk 6 dan aansluitend wordt ingegaan op het vraagstuk van de regievoering. Hoofdstuk 7 is daarna het afsluitende hoofdstuk.

1. Samenvatting

Het advies en de reactie hebben betrekking op de externe veiligheid. Dit is de zorg om burgers te beschermen tegen explosie-, gif- en brandrisico's als gevolg van activiteiten met gevaarlijke stoffen waarin ze zelf geen rol spelen.

Om risico's beter te beheersen heeft het kabinet in het vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4) een beleid vastgesteld ten aanzien van mogelijk omvangrijke gevolgen risicovolle activiteiten. Veelal houdt dit in dat ruimte nodig is voor veiligheid rond risicovolle activiteiten, waardoor het gebruik van die ruimte voor andere doeleinden wordt beperkt. Aanleiding voor het advies van de beide raden was de constatering dat doordat woonwijken, infrastructuur en industriële activiteiten vaak in elkaars nabijheid liggen, risico's ontstaan. Dit zorgt ervoor dat besluitvorming over ruimtelijke plannen, industriële en transportactiviteiten steeds vaker vertraagd worden. Bij ongewijzigd beleid zullen deze situaties zich in de toekomst steeds vaker gaan voordoen.

De raden stellen dat in het beleid meer tot uitdrukking moet worden gebracht dat we leven in een risicosamenleving waarin het niet mogelijk is om risico's tot nul te reduceren. We kunnen echter wel werken aan het continu verbeteren van de externe veiligheidssituatie tot een redelijk en verantwoord niveau. Hiertoe moeten verantwoordelijkheden en bevoegdheden veel duidelijker toegeedeeld worden aan de diverse partijen die

daarop invloed uitoefenen. Ook moeten partijen elkaar nadrukkelijker op reeds bestaande verantwoordelijkheden aanspreken.

Zo moeten degenen die gevaarlijke stoffen produceren, transporteren en gebruiken allereerst ervoor zorgen dat de risicobronnen zo veilig mogelijk zijn. Daarnaast moeten beheerders van het wegen- en spoorwegennet waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd, ervoor zorgen dat dit vervoer zo veilig mogelijk kan plaatsvinden. Deze partijen moeten permanent werken aan reductie van risico's.

Het Rijk, zo geven de raden aan, stelt daarvoor concrete doelen, legt taken op en maakt afspraken met de partijen. Gemeenten zijn volgens de raden verantwoordelijk voor het voor hun burgers bewaken van de externe veiligheid. Dit doen ze door risicovolle activiteiten niet boven een bepaald basisveiligheidsniveau te laten komen. Gemeenten daartoe moeten binnen de door het Rijk gestelde regels de mogelijkheid krijgen om zelf te bepalen welke en hoeveel risico's ze in hun gebied toelaten. Het kabinet onderschrijft op hoofdlijnen het advies van de beide raden.

De zorg voor externe veiligheid bij ruimtelijke ordening en transport komt voort uit de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit. In deze nota's is op hoofdlijnen aangegeven welke inspanning het rijk zal doen om het door de raden gesignaleerde spanningsveld te verlichten. In de reactie schetst het kabinet hoe het advies van de raden in de komende jaren zal worden uitgewerkt. De reactie gaat in op de verdere ontwikkeling van het bestaande en in voorbereiding zijnde instrumentarium, het basisveiligheidsniveau in de vorm van het plaatsgebonden risico, de samenhang van de wetten en regels voor risicovolle industriële activiteiten, het transport van gevaarlijke stoffen en de betekenis voor ruimtelijke planvorming. Tevens geeft het kabinet aan hoe bij externe veiligheid de verantwoordelijkheden en bevoegdheden toegedeeld moeten worden. Voor industriële activiteiten is al regelgeving vormgegeven.

Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen zal dit nog in wet en regelgeving worden vorm gegeven. Zo wordt ook duidelijk hoeveel onveiligheid door transport we maatschappelijk willen accepteren.

Na invulling van de in de PKB deel 1, van de Nota Mobiliteit voorgestelde landelijke «basisnet» voor het transport van gevaarlijke stoffen wordt via de Regulering Vervoer Gevaarlijke Stoffen (RVGS) een grens ingesteld aan het risico dat veroorzaakt mag worden. Hiermee wordt bereikt dat er voor provincies en gemeenten duidelijkheid komt over welke mogelijkheden ze hebben om langs transportroutes te bouwen. Het kabinet zal dit het eerste doen voor het vervoer per spoor.

De rijksoverheid beoordeelt via periodieke studies of in de keten van productie, transport, opslag en gebruik van gevaarlijke stoffen bijsturing nodig is. In het kabinetsstandpunt inzake de ketenstudies voor de gevaarlijke stoffen LPG, ammoniak en chloor is aangegeven dat het kabinet nu eerst inzet op het oplossen van probleemsituaties via het maken van bindende afspraken (convenanten) met het betrokken bedrijfsleven. Belangrijke aandachtspunt is daarbij de mate waarin bedrijven zelf de verantwoordelijkheid voor de veiligheid nemen, binnen de kaders van het eerder genoemde «basisnet». Ook moet ervoor gezorgd worden dat de gekozen aanpak in overeenstemming is met internationale regelgeving.

Aanvullend onderzoekt het kabinet de mogelijkheden om via instrumenten, zoals de verruiming van de Wet milieubeheer, in uiterste gevallen in te kunnen grijpen zodat niet gewenst transport van gevaarlijke stoffen bijgestuurd kan worden door de modaliteitskeuze te beïnvloeden, in omvang kan worden verminderd of verder aan banden te leggen.

Het kabinet zal verder bezien hoe overheden en bedrijven beter en gemakkelijker rekening kunnen gaan houden met de externe veiligheid. Doel is dat een «kwaliteitscultuur» ontstaat waarbij risico-informatie goed toegankelijk is en voortdurend gezocht wordt naar nieuwe methoden en technieken om de veiligheid te verbeteren. Het kabinet zal tevens onderzoeken hoe de kosten van veiligheid beter zichtbaar kunnen worden gemaakt en hoe die kosten in de prijs van producten tot uitdrukking kunnen worden gebracht.

2. Context van het advies en deze kabinetsreactie

Kern van de in de inleiding aangehaalde brede discussie over veiligheid is dat de overheid niet in staat is om absolute veiligheidsgaranties te bieden. Omdat de rol van de overheid aan beperkingen is gebonden kunnen niet alle problemen in de maatschappij door de overheid worden voorkomen of beheerst. Het verwachtingspatroon van alle maatschappelijke actoren zal daarmee in overeenstemming moeten komen. Burgers en bedrijven zullen meer verantwoordelijkheid moeten nemen voor het resultaat van hun eigen (niet)handelen. Dit streven is vastgelegd in het «Hoofdlijnenakkoord» van dit kabinet.

Op verzoek van de staatssecretaris van VROM heeft het RIVM het rapport «Nuchter omgaan met risico's, beslissen met gevoel voor onzekerheden» opgesteld. In dit rapport, dat samen met een eerste reactie erop in oktober vorig jaar aan u is aangeboden, worden mogelijke oplossingen voor enkele specifieke en hardnekkige beleidsproblemen besproken (vrom040397). De discussie die het kabinet inmiddels met de Kamer voert (een eerste overleg vond plaats op 5 oktober 2004) gaat over de vraag: waarop mag de overheid worden aangesproken en waar moet de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven en de burger zich laten gelden? Elementen uit de discussie over nuchter omgaan met risico's, zoals transparantie in besluitvormingsprocessen en kosten en baten in relatie tot de mate van acceptatie van risico's, komen ook in het advies van de raden inzake externe veiligheid aan de orde.

Het kabinet constateert dat ook de zorg voor externe veiligheid niet uitsluitend een overheidsaangelegenheid is. De samenleving zal ook hier zelf verantwoordelijkheid moeten nemen. In het externe veiligheidsbeleid gaat het juist over het bewust omgaan met en het wel of niet accepteren van een zekere onveiligheid. Het kabinet zoekt daarom naar mogelijkheden om te komen tot een «leniger» externe veiligheidsbeleid, waarin dit soort noties beter tot uitdrukking komt.

Zo'n beleid is ook in lijn met het devies «*decentraal wat kan, centraal wat moet*» uit de Nota Ruimte. In deze nota wordt ingezet op minder Haagse sturing, zodat anderen ook daadwerkelijk hun verantwoordelijkheid kunnen nemen. Het Rijk behoudt daarbij de sturing op onderwerpen van nationaal belang en op onderwerpen met een internationale context. Een dergelijke sturing is mogelijk doordat elke partij die ruimtelijke afwegingen maakt, in elk geval moet voldoen aan eisen die nationale of internationale wetgeving stelt als onderdeel van de basiskwaliteit. Voor externe veiligheid zullen de eisen op deze wijze worden vastgesteld (zie paragraaf 4.2). De Nota Mobiliteit sluit bij het sturingsprincipe uit de Nota Ruimte aan.

3. Probleemstelling «Verantwoorde risico's, veilige ruimte»

De raden stellen in hun analyse dat maatschappelijke ontwikkelingen als economische groei en de rol van transport daarbij, de ruimtelijke strategie van verdichting en de verhoogde aandacht voor veiligheid in toenemende

mate leiden tot onderlinge spanningen. In de optiek van de beide raden kan niet alles overal tegelijk of gezamenlijk, maar moeten keuzes worden gemaakt. In de praktijk blijkt volgens de raden dat deze keuzes vaak niet worden gemaakt. Enerzijds ontstaat hierdoor stagnatie in voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen en economische activiteit, anderzijds wordt de veiligheid uitgehold doordat bouwactiviteiten veelal toch door gaan.

De raden bevelen een regie aan die erop toeziet dat doelen gehaald worden en taken worden uitgevoerd, die inconsistenties signaleert en waarborgt dat keuzes gemaakt worden. Bij het maken van keuzes speelt mee dat er geen algemene overeenstemming is over «maatschappelijk aanvaardbare risico's»: de perceptie van risico's en de standpunten ten aanzien van het realiseren van een zeker veiligheidsniveau lopen sterk uiteen. Dit leidt niet zelden tot voor burgers en risicoveroorzakende bronnen verwarrende discussies en onvolledige of tegenstrijdige informatievoorziening. Besluitvorming over risico's en communicatie daarover is volgens de beide raden onvoldoende transparant.

De oorzaken achter de geconstateerde stagnatie en uitholling van het veiligheidsbeleid zijn volgens de raden terug te brengen tot drie kernpunten:

1) onvoldoende verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

In de praktijk van het externe veiligheidsbeleid is sprake van onvoldoende eenduidige toewijzing van verantwoordelijkheden en bevoegdheden aan betrokkenen. Mede door het ontbreken van deze toewijzing is er te weinig stimulans bij voor risicobronnen verantwoordelijke personen om veiligheidsrisico's te beheersen of te verminderen. Het bestaande instrumentarium geeft betrokkenen voorts te weinig mogelijkheden om effectief te sturen en het biedt geen of onvoldoende inzicht in de afzonderlijke facetten die aard en omvang van een risico bepalen. De raden stellen op dit punt dat er onvoldoende afstemming tussen ruimtelijke ordening en veiligheid plaatsvindt.

2) problematische normhantering en normstelling

Naar de mening van de raden is de normering en de wijze waarop deze in de praktijk gebruikt wordt ingewikkeld en sluit deze onvoldoende aan bij de belevingswereld van burgers en voor risicobronnen verantwoordelijke personen: er wordt geen aandacht gegeven aan de maatschappelijke betekenis van de risicoveroorzakende activiteit en de risico's worden niet in samenhang met andere risico's in het gebied bekeken. Ook is het begrip «oriëntatiewaarde» – een waarde waar je gemotiveerd van af mag wijken – van het groepsrisico volgens de raden moeilijk te hanteren voor bestuurders. Voor het plaatsgebonden risico ontbreekt een wettelijke regeling, zodat gemeenten daar bij planvorming formeel geen rekening hoeven te houden.

3) discrepantie tussen beleidsdoelen en de mogelijkheden om doelen te verwezenlijken

De raden constateren dat de ambities van het veiligheidsbeleid niet in overeenstemming zijn gebracht met de benodigde financiële middelen om die ambities waar te maken en dat de daartoe benodigde inspanning voor uitvoering, toezicht en handhaving onvoldoende geleverd is.

Zoals al eerder is aangegeven onderschrijft het kabinet op hoofdlijnen deze probleemanalyse. In het kader van het vervolg op de nota Nuchter Omgaan met Risico's, zal het kabinet onder andere stil staan bij de transparantie van de besluitvorming over risico's en de rol van burgers bij de besluitvorming.

In reactie op punt 1) stelt het kabinet dat veel verantwoordelijkheden en bevoegdheden al zijn toegedeeld en benoemd. In de optiek van het kabinet is het in het externe veiligheidsbeleid dan ook vooral noodzakelijk dat partijen er zelf op toezien dat doelen gehaald worden en taken worden uitgevoerd, dat inconsistenties worden gesignaleerd en dat keuzes goed worden gewaarborgd. In de hoofdstukken 5 en 6 wordt nader ingegaan op de door het kabinet gewenste verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden en het regievraagstuk.

In reactie op de onder 2) genoemde punten stelt het kabinet vast dat voor risicovolle inrichtingen de grenswaarden voor het plaatsgebonden risico inmiddels wettelijk zijn vastgesteld. Voor het groepsrisico bevat het Besluit externe veiligheid inrichtingen een verantwoordingsverplichting gekoppeld aan een oriëntatiewaarde. Voor transport is vooruitlopend op een wettelijke regeling een circulaire uitgebracht waarin het risicobeleid rond transportroutes voor gevaarlijke stoffen wordt verduidelijkt. Voor verbetering van de hanteerbaarheid van het groepsrisico in de praktijk is een Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico's uitgebracht, die zowel voor inrichtingen als voor transportsituaties te gebruiken is. Daarnaast wordt nog onderzoek uitgevoerd om te bezien of de door de raden geconstateerde punten verder verbeterd kunnen worden en of het groepsrisico wettelijk verankerd moet worden. Het kabinet zal daarover in 2005 een besluit nemen.

Ten aanzien van punt 3) wil het kabinet tenslotte een kanttekening plaatsen. In de probleemanalyse van de beide raden wordt het externe veiligheidsbeleid als onrealistisch gekarakteriseerd omdat de benodigde middelen voor de sanering van knelpuntsituaties, zoals die in de «Quick scan» uit 2002 (TK, 2001–2002, 27 801, nr.16) in beeld gebracht zijn, niet beschikbaar zijn gesteld. Deze veronderstelde discrepantie is echter minder groot dan door de raden is gesteld. Het kabinet heeft in de voortgangsrapportage over het externe veiligheidsbeleid van 7 november 2002 (vrom021002) aangegeven afstand te willen nemen van het beeld dat er een miljardeninvestering nodig is om de beleidsambities uit het Nationaal Milieubeleidsplan 4 (NMP4) te realiseren. De staatssecretaris van VROM heeft in zijn beleidsbrief «Vaste Waarden, Nieuwe Vormen» de vraag beantwoordt hoe het kabinet de ambities uit het NMP 4 beoordeelt in het licht van de beperkt beschikbare financiële middelen. Veel hangt af van het vermogen om structurele oplossingen te vinden en toe te passen, waarvoor geen beslag op rijksmiddelen nodig is. Het realiseren van de ambities van het externe veiligheidsbeleid wordt door het kabinet niet gezien als een resultaatsverplichting. Indien het niet lukt om voldoende structurele oplossingen te vinden, zal de termijn waarop de ambities moeten zijn gerealiseerd worden bijgesteld. Uit de Ketenstudies chloor, ammoniak en LPG blijkt inmiddels dat de in de quick scan als uitgangspunt genomen sloop van de bebouwing binnen de risicocontouren vrijwel nooit de beste oplossing is in termen van maatschappelijke kosten en baten. Vrijwel altijd zijn andere oplossingsrichtingen mogelijk, tegen veel geringere maatschappelijke kosten. Het kabinet wil via deze reactie de aandacht richten op de essentiële vraag: hoe nemen partijen daadwerkelijk hun verantwoordelijkheid in de besluitvorming over risico's.

4. Hoofdpijnen en beleidsuitgangspunten

De raden geven vijf centrale uitgangspunten voor toekomstig ev-beleid. Deze uitgangspunten worden hieronder kort toegelicht en van commentaar voorzien.

4.1. Accepteer dat we leven in een risicosamenleving, maar werk wel continue aan verbetering van de externe veiligheidssituatie.

De raden stellen dat risico's in redelijkheid en verantwoord gereduceerd moeten worden, maar dat een ieder moet beseffen dat risico's niet volledig kunnen worden uitgebannen. Eén van de gevolgen van dit risico-acceptatiebeleid is dat er een restrisico blijft bestaan; in feite wordt een zeer kleine kans op een mogelijk groot effect geaccepteerd. De raden stellen ook dat een effectgerichte benadering in ons land met sterk concurrerende claims op de ruimte niet kan. De raden stellen dat de doelstelling van continue verbetering van het veiligheidsniveau op de eerste plaats komt, en de maatlat of norm waarin deze doel-

stelling wordt uitgedrukt op de tweede plaats. Normen komen voort uit onderliggende waarden, en toepassing van normen mag nooit het nadenken over de waarden vervangen.

Het kabinet onderschrijft dit beleidsuitgangspunt van de raden en wil de nadruk leggen op het inzichtelijk maken van de risico's en veiligheids-situaties, welke mogelijkheden er zijn voor het verbeteren van de externe veiligheidssituatie en hoe de afweging van deze verbetering plaatsvindt in relatie tot andere bestuurlijke wensen. Daarbij wordt zowel gezocht in de veiligheidsketen (pro-actie – preventie – preparatie – repressie – nazorg) als in de keten van productie tot gebruik. Effecten van mogelijke ongevallen met gevaarlijke stoffen worden wel betrokken in de analyse van risico's, maar zijn in algemeenheid geen eigenstandig criterium om bestaande activiteiten of nieuwe initiatieven af te wijzen. Wel kunnen er specifieke situaties zijn waarin maatschappelijke discussie leidt tot het afwijzen van risico's wegens de omvang van de effecten, ongeacht de kans op een ongeluk.

4.2. Ga uit van een verantwoord basisveiligheidsniveau maar doe wel recht aan diversiteit van opvattingen.

De raden stellen dat het accepteren van een risicosamenleving en van restrisico's en het werken aan permanente verbetering op zich niet voldoende is om tegemoet te komen aan de uiteenlopende opvattingen over risico's in de maatschappij. De raden proberen met het basisveiligheidsniveau tegemoet te komen aan enerzijds de wens centraal een ondergrens aan de afwegingsruimte te stellen en anderzijds ruimte voor (decentrale) diversiteit te bieden. In hun opvatting vormt het basisveiligheidsniveau een vertrekpunt voor verbetering: slechter mag het nergens zijn, beter wel.

De raden stellen hier dat het (door het kabinet onderschreven) uitgangspunt van werken aan permanente verbetering een «instrument» nodig heeft om dit streven daadwerkelijk in het beleid tot uitdrukking te brengen. De raden introduceren hiervoor het begrip basisveiligheidsniveau. Het kabinet deelt de visie van de raden dat het uitgangspunt «werken aan permanente verbetering» concreet moet worden gemaakt, maar plaatst kanttekeningen bij het begrip basisveiligheidsniveau, zoals de raden het formuleren.

In het Nationaal Milieubeleidsplan 4 (NMP4) zijn voor het externe veiligheidsbeleid twee ambities centraal gezet:

- a) het realiseren van een minimum beschermingsniveau in de woonomgeving van mensen (uitgedrukt als een kans om op die plek het dodelijk slachtoffer te worden van een ongeval, het zogenaamde plaatsgebonden risico);
- b) het bewuster omgaan met het accepteren van situaties waar door een ongeval veel doden en gewonden kunnen vallen en veel maatschappelijke schade kan ontstaan (uitgedrukt als kansen op verschillende ongevalsscenario's met bijbehorende effecten voor mensen en omgeving, het groepsrisico).

In de visie van het kabinet geven deze ambities invulling aan het uitgangspunt dat permanent moet worden gewerkt aan verbetering van de veiligheid.

Het onder a) genoemde plaatsgebonden risico geeft daarbij uitdrukking aan het door de raden voorgestelde basisveiligheidsniveau. Het plaatsgebonden risico is als grenswaarde in het beleid verankerd, om daarmee serieus invulling te geven aan de wens om permanent te verbeteren. Om

daarbij tegemoet te komen aan de maatschappelijk gewenste diversiteit en dynamiek, wordt periodiek gezien of dit veiligheidsniveau voor alle activiteiten en situaties houdbaar is. Het Besluit externe veiligheid inrichtingen bevat daartoe een evaluatiebepaling op basis waarvan in concrete situaties onder voorwaarden een lager beschermingsniveau kan worden vastgesteld. Op basis van het lopende consequentie-onderzoek dat ter voorbereiding van vergelijkbare regelgeving voor transportroutes met gevaarlijke stoffen wordt uitgevoerd, zullen ook dergelijke clausules worden opgenomen.

Naast het plaatsgebonden risico blijft uiteraard het algemene uitgangspunt in het milieubeleid gelden dat risico's zoveel mogelijk bij de bron moeten worden gereduceerd. Zo geldt bij vergunningverlening aan bedrijven het ALARA-principe («As Low As Reasonably Achievable»).

Het onder b) genoemde groepsrisico geeft naar de mening van het kabinet evenzeer invulling aan het uitgangspunt van werken aan permanente verbetering. In de derde voortgangsrapportage over het externe veiligheidsbeleid aan uw Kamer (vrom030567) is ingegaan op de complexiteit van het groepsrisicobeleid en de onmogelijkheid om die in een algemeen geldende kwantitatieve norm tot uitdrukking te brengen. Bestuurders hebben ook aangegeven onvoldoende uit de voeten te kunnen met de huidige oriëntatiewaarde voor het groepsrisico, die in de praktijk alleen wordt gehanteerd als een norm voor de vraag of een bepaalde activiteit of een voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling al dan niet doorgang kan vinden.

Het kabinet zet daarom in op verbetering van het besluitvormingsproces rond groepsrisico's. Daarbij ligt dan niet het accent op het behalen van een bepaald gekwantificeerd veiligheidsniveau, maar op een expliciete en transparante bestuurlijke afweging, waarbij wordt vastgesteld of de resterende risico's maatschappelijk aanvaardbaar zijn of niet. Dit bewust omgaan met risico's dient vroegtijdig in het planproces te worden vastgelegd, waarbij naast veiliger alternatieven ook aspecten van hulpverlening en rampenbeheersing worden betrokken. Over deze en andere mogelijke verbeteringen van het groepsrisicobeleid zal het kabinet in 2005 een standpunt in nemen.

Totdat een definitieve vormgeving van het beoordelen van groepsrisico's is vastgesteld (door het kabinet in 2005), geldt de benadering van het groepsrisico zoals omschreven in het NMP4 en uitgewerkt in het Besluit externe veiligheid inrichtingen (inclusief de oriëntatiewaarde) en de Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico's.

4.3. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden moeten duidelijker worden toebedeeld.

De raden benadrukken het belang van vertrouwen en geloofwaardigheid van bedrijven, transporteurs, personen en organisaties die informatie verschaffen en vertrouwen in de overheid die toeziet op de aanvaardbaarheid van activiteiten. De overheid heeft daarbij vaak zelf ook belang bij activiteiten of een rol in beheer van delen van de keten. Volgens de raden is bezinning nodig over de toekenning van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Werken aan externe veiligheid moet een vanzelfsprekendheid worden voor al diegenen die, direct of indirect, verantwoordelijk zijn voor de beheersing van risico's: risicobronnen, netwerkbeheerders en overheden.

Het kabinet onderschrijft het belang van dit uitgangspunt. Mede op basis van het advies van de beide raden heeft in de Nota Ruimte, de Nota Mobiliteit (deel 1) en het Besluit externe veiligheid inrichtingen een bezinning plaatsgevonden op de toekenning van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

De Nota Ruimte geeft aan dat rijksverantwoordelijkheden en die van anderen helder moeten worden onderscheiden. Dit geeft invulling aan het

devies «decentraal wat kan, centraal wat moet». Om te zorgen voor een generieke basiskwaliteit wordt een beperkt aantal regels vastgesteld. Voor externe veiligheid is dat het geval.

In de Nota mobiliteit wordt aangegeven dat het opzetten van reguleringssystematieken voor het vervoer van gevaarlijke stoffen via spoor, weg en water één van de manieren is om maatschappelijke begrenzingen (aan de onveiligheid door transport en door ruimtelijke ontwikkelingen) vast te leggen. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op het instrumentele bouwwerk voor externe veiligheid waaraan het kabinet werkt. Hierin is sprake van een concrete toewijzing van verantwoordelijkheden en bevoegdheden zoals in hoofdlijnen geschetst in de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit. Ten aanzien van de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen via hoofdtransportleidingen wordt de huidige toedeling van verantwoordelijkheden tegen het licht gehouden. Mogelijk leidt dat tot voorstellen tot verbetering of aanvulling van de huidige regelgeving.

4.4. Verantwoordelijkheid van de risicoveroorzaker staat voorop

De raden constateren dat bij het vóórkomen van ongevallen de overheid vaak de verantwoordelijkheid krijgt voor de gevolgen. De overheid is immers verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving en de handhaving ervan, en zij heeft het restrisico toegestaan. De raden vinden van belang dat een vergunning voor het uitvoeren van activiteiten niet gelijk staat aan het overnemen van de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid door de overheid.

Het kabinet deelt de analyse van de raden dat de samenleving geneigd is de overheid aansprakelijk te houden voor ongevallen. In hoofdstuk 5 wordt daarom de verantwoordelijkheid van de overheid nader toegelicht.

Het kabinet plaatst een kanttekening bij het gebruik van het begrip «risicoveroorzaker»: De raden gebruiken dit begrip voor risicobronnen. De zienswijze van het kabinet is echter dat degenen die activiteiten uitvoeren met gevaarlijke stoffen wél daarmee de risicobron vormen, maar niet altijd als enige veroorzaker van het risico gezien mogen worden. Juist de analyse van de raden dat bouwplannen ondanks de veiligheidssituatie veelal toch doorgaan geeft aan dat de externe veiligheidssituatie ook verslechtert door toegenomen bebouwingsdichtheid nabij gevaarlijke activiteiten. Bedrijven, vervoerders, netwerkbeheerders en bestuurders die verantwoordelijk zijn voor ruimtelijke ordening, kunnen door gedrag en besluiten de externe veiligheidssituatie verslechteren en daarmee toename van risico veroorzaken. Voor het kabinet staat de verantwoordelijkheid van de risicobron (een ieder die activiteiten met gevaarlijke stoffen onderneemt) naast de verantwoordelijkheid van degenen die verantwoordelijkheid dragen voor een veilig vervoer, een goede ruimtelijke inrichting en voor rampenbestrijding.

4.5. Besluitvorming en communicatie moeten transparant zijn

De raden menen dat de geloofwaardigheid van de overheid in de ogen van de burger op het punt van externe veiligheid in relatie tot ruimtelijke ordening moet kunnen worden verbeterd door partijen aan te spreken op hun verantwoordelijkheid voor risicobeheersing en het steeds weer stellen van realistische doelen en termijnen voor verbetering. Transparantie en communicatie moet leiden tot een gedeeld begrip van risico's en beslissingen.

Het kabinet deelt het uitgangspunt dat besluitvorming en communicatie transparant moeten zijn. Hier ligt een grote opgave aangezien dé burger, hét bedrijfsleven en dé maatschappelijke organisaties niet bestaan en er vele vormen moeten worden gevonden om deze communicatie op gang te brengen.

Om burgers niet onbeperkt aan externe veiligheidsrisico's als gevolg van gevaarlijke stoffen bloot te stellen heeft het ministerie van VROM de taak de in de beleidsbrief van 19 september 2001 (TK 26 604, nr. 13) beschreven overkoepelende rijksinzet voor externe veiligheid transparant te maken en duidelijk te stellen welke externe veiligheidsrisico er zijn en dat er altijd restrisico's zullen blijven. Decentrale overheden doen dat voor hun eigen bestuursgebied.

5. De domeinbenadering in het advies van de raden

De raden vertalen de vijf beleidsuitgangspunten naar een samenhangend beleid voor externe veiligheid, waarbij ze een benadering in drie domeinen introduceren:

- a. Bronnen in ketens: de risicobronnen in samenhang met de keten: risicobronnen staan hier centraal (alle schakels in de keten productie – transport – consumptie);
- b. Transport in netwerken: de eigenaren en beheerders van de netwerken, waarover het vervoer van gevaarlijke stoffen plaatsvindt, staan hier centraal;
- c. Veiligheid op locatie: ruimtelijke ordening en rampbestrijding in relatie tot risicovolle activiteiten (transport en inrichtingen) in het gebied staan centraal: de lokale overheden zijn hier de hoofdrolspelers.

Deze domeinen hangen nauw samen en beïnvloeden elkaar constant. Het gaat volgens de raden dus niet alleen om beleid voor de aanpak binnen de domeinen, maar ook om de samenhang ertussen.

De noodzakelijke samenhang tussen de drie domeinen komt niet vanzelf tot stand. Het advies onderscheidt de volgende noodzakelijke functies om het systeem te laten werken:

- I. Stellen van doelen en vaststellen van taken voor de domeinen;
- II. Zorgen voor doelbereiking binnen de domeinen;
- III. Signaleren van inconsistenties, synergie en conflicten;
- IV. Waarborgen dat waar nodig keuzes worden gemaakt tussen de domeinen.

Binnen nationaal gestelde kaders acht het kabinet de bovenstaande uitsplitsing in domeinen waardevol omdat daarmee de huidige complexiteit van het beleid inzichtelijker gemaakt is. Op basis hiervan kan per domein bepaald worden of het bestaande beleid gehandhaafd kan blijven, geïntensiveerd moet worden of – indien noodzakelijk – nieuw beleid geïnitieerd moet worden. Het omgaan met risico's vereist in elk domein zijn eigen benadering, timing en toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Alvorens in te gaan op de aanbevelingen per domein, wordt hieronder geschetst hoe het kabinet het externe veiligheidsbeleid in concrete termen verder vorm zal geven.

In het NMP4 is over externe veiligheid aangegeven dat bestuur en politiek veel bewuster om moeten gaan met het accepteren van risico's in relatie tot de omvang van mogelijke rampen, waarbij het beschikbaar zijn van veiliger alternatieven en de mogelijkheden van rampenbestrijding worden meegewogen. Dit betekent dat naast inhoudelijke doelstellingen en daarop gebaseerde normstelling ook eisen ten aanzien van besluitvormingsprocessen worden gesteld. Zoals in hoofdstuk 3 is uiteengezet, staan de in het NMP4 geformuleerde ambities centraal. Daartoe zal de normstelling voor het plaatsgebonden risico in regelgeving worden verankerd. Voor groepsrisico wordt gewerkt met een verantwoordingsverplichting en eisen ten aanzien van een zorgvuldig besluitvormingsproces. Over de

definitieve vormgeving van het beoordelen van groepsrisico's neemt het kabinet in 2005 een besluit. Deze benadering is ook in lijn met de in de Nota Ruimte bedoelde basiskwaliteit.

De beleidsambities zullen periodiek in rijksnota's (b.v. nota Ruimte, nota Mobiliteit), opnieuw worden gezien en zondig worden bijgesteld. Daarnaast wordt in de regelgeving waarin de normstelling wordt vastgelegd gezorgd voor uitzonderingsmogelijkheden voor concrete gevallen onder voorwaarden. Daarbij wordt het gedachtegoed van de Nota Nuchter omgaan met risico's betrokken (het wegen van maatschappelijke kosten en baten en eisen t.b.v. een zorgvuldig en transparant besluitvormingsproces).

Van belang is vervolgens dat het beleidsbouwwerk zodanig wordt geïnstrumenteerd dat de geformuleerde ambities ook daadwerkelijk binnen bereik worden gebracht. Daarbij gaat het zowel om het mogelijk maken van regulering van bronnen (risicoveroorzakende bedrijven, transport van gevaarlijke stoffen) als om de doorwerking van het beleid in de ruimtelijke ordening. Hiervoor wordt het volgende instrumentarium ontwikkeld.

Voor het reguleren van risicoveroorzakende inrichtingen is inmiddels het Besluit kwaliteitseisen externe veiligheid inrichtingen vastgesteld en in werking getreden. Dit besluit op basis van de Wet milieubeheer gaat er kort gezegd vanuit dat risico's van deze bedrijven voor de omgeving via de milieuvergunningverlening zo klein mogelijk worden gehouden (ALARA-principe). Het resterende risico voor de omgeving dient op bestemmingsplanniveau te worden vastgelegd, zodat via bouw van kwetsbare objecten geen ontoelaatbare situaties kunnen ontstaan. Daarbij wordt getoetst aan de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico. Voor het groepsrisico geldt een wettelijk vastgelegde verantwoordingsverplichting voor het bevoegde gezag. Via de Wet milieubeheer wordt dus zowel de risicoreductie aan de bron als de doorwerking van de risiconormering in de ruimtelijke ordening geregeld. Provincies en gemeenten zijn voor milieuvergunningverlening en ruimtelijke planvorming het verantwoordelijke en bevoegde gezag.

Overigens zijn voor het vervolmaken van dit systeem nog wijzigingen van de Wet ruimtelijke ordening en de Woningwet in voorbereiding. Met die wijzigingen wordt het mogelijk om bouwactiviteiten rond risicobronnen rechtstreeks aan de risiconormen te toetsen indien deze nog niet in het bestemmingsplan zijn verwerkt.

Voor transport van gevaarlijke stoffen is een vergelijkbaar instrumentarium in voorbereiding. Het regelen daarvan is echter complexer dan voor inrichtingen, met name omdat voor transport van gevaarlijke stoffen geen vergunningplicht bestaat en er internationale regelgeving van toepassing is ter bescherming van het economische belang van de interne (EU)markt en andere internationale economische verhoudingen. In de optiek van het kabinet is het beheren van een netwerk meer dan alleen de zorg voor de infrastructuur. Netwerkbeheerders vervullen een cruciale rol bij het bereiken van externe veiligheid. Het kabinet zal daarom bezien hoe de netwerkbeheerders bij het halen van te stellen veiligheidsdoelen worden betrokken en zal eventuele belemmeringen daarvoor wegnemen. De bouwstenen voor dit instrumentarium zijn:

- a. Vaststellen van een basisnet voor de nationale infrastructuur (bestaande uit spoor, weg en water) waarover selectief het vervoer van gevaarlijke stoffen moet plaatsvinden.
- b. Borging van de ruimtelijke ontwikkeling rondom transportassen (doorwerking in ruimtelijke ordening)
- c. Borging van stromen en modaliteiten, mogelijk via de verruimde reikwijdte van de Wet milieubeheer (in onderzoek).

d. Het stimuleren van een veiligheidscultuur bij verladers en vervoerders.

Zoals beschreven in deel 1 van de Nota mobiliteit, zal voor het transport van gevaarlijke stoffen in overleg met de decentrale overheden en het bedrijfsleven een basisnet worden vastgesteld. Op dit basisnet wordt een driedeling in categorieën gemaakt afhankelijk van de prioriteit voor vervoer van gevaarlijke stoffen of voor ruimtelijke ontwikkeling. Op basis daarvan worden ruimtelijke veiligheidszones aangehouden, waarbinnen voorwaarden gelden voor de ruimtelijke ontwikkeling onder andere op basis van de plaatsgebonden risico-normstelling. Bij voorkeur wordt toegewerkt naar standaardafstanden langs doorgaande routes, zoals dat ook voor het overgrote deel van de inrichtingen onder het Besluit externe veiligheid inrichtingen is gedaan. Alleen voor complexe situaties zijn dan nog aparte kwantitatieve risico-analyses nodig. Dit zou de uitvoerbaarheid van het beleid zeer ten goede komen. Analoog aan de regeling voor inrichtingen wordt een verantwoordingsplicht voor groepsrisico's ingevoerd die zich niet beperkt tot de ruimtelijke veiligheidszones.

Na invulling van het basisnet wordt via de Regulerings Vervoer Gevaarlijke Stoffen (RVGS) een plafond gesteld aan de externe effecten van het vervoer van gevaarlijke stoffen, voor die delen van het net waarvoor vervoersbeperkingen kunnen gelden. Hiermee wordt bereikt dat er voor provincies en gemeenten duidelijkheid komt over de mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkeling langs transportroutes.

De RVGS wordt zodanig vorm gegeven dat die ook stimulansen bevat voor verbetering van de veiligheid van het vervoer zelf. De RVGS wordt zoals eerder aangekondigd als eerste uitgewerkt voor het spoorvervoer.

In het kabinetsstandpunt Ketenstudies LPG, ammoniak en chloor is aangegeven dat het kabinet primair inzet op het oplossen van probleemsituaties via het maken van bindende afspraken (convenanten) met het betrokken bedrijfsleven. De verruimde reikwijdte is nodig voor de gevallen waarin die afspraken voor het oplossen van bestaande problemen niet tot stand komen en om nieuwe probleemsituaties te voorkomen. De mogelijkheden voor deze aanpassing worden momenteel onderzocht waarbij veel aandacht zal worden besteed aan de omstandigheden waaronder het instrument zal worden ingezet, wie bevoegd wordt en welke randvoorwaarden moeten gaan gelden voor de te maken afweging en de zorgvuldigheid van het proces.

Op deze wijze ontstaat naar de mening van het kabinet een duidelijk systeem van concreet toegedeelde verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Over de uitwerking daarvan wordt de Kamer via de reguliere voortgangsrapportages over het externe veiligheidsbeleid op de hoogte gehouden.

5.1. Domein 1 (Bronnen in ketens)

In domein 1 staan de risicobronnen centraal, in samenhang met de keten van activiteiten waarbinnen zij zich bevinden. Het is immers een maatschappelijk belang dat economische ontwikkeling in Nederland en daarbuiten mogelijk is zonder dat risicobronnen ontoelaatbare risico's op de maatschappij afwentelen. Het is daarom essentieel dat telkens weer een goede balans wordt gevonden tussen de baten die een risicovolle activiteit oplevert en de lasten die diezelfde activiteit voor de maatschappij veroorzaakt.

Aanbevelingen voor domein 1 op een rij

- Leg als rijksoverheid aan doelgroepen van (met elkaar samenhangende) risicoveroorzakers externe veiligheidsdoelen op, naar analogie van het doelgroepenbeleid Milieu en Industrie. Het realiseren van die doelen is de volledige verantwoordelijkheid van die doelgroep zelf.
- Maak op rijksniveau integrale beoordelingen (economie, veiligheid, ruimtelijke ontwikkeling) van risicoveroorzakende systemen om in een permanent verbeteringsproces reële en adequate doelstellingen voor doelgroepen te formuleren.
- Laat risicoveroorzakers aantonen welke risico's zij veroorzaken en hoe zij deze beheersen en verminderen.
- Geef een extra impuls aan het nemen van verantwoordelijkheid door risicobronnen door aanvullende wet- en regelgeving en/of het meenemen van de maatschappelijke kosten van risico's in de afwegingen.
- Laat bij bronnen in ketens het groepsrisico en het plaatsgebonden risico als veiligheidsmaatlaten een rol spelen bij de definiëring van doelen voor doelgroepen en risicoveroorzakers.

Zoals ook uit het kabinetsstandpunt Ketenstudies blijkt, ligt de beleidsopgave voor de komende jaren met name in het aanbrengen van een samenhang in het externe veiligheidsbeleid ten aanzien van productie en opslag van gevaarlijke stoffen enerzijds en het transport daarvan anderzijds. Het voorkomen van veiligheidsknelpunten langs transportroutes kan immers het meest effectief bij de oorsprong van het transport plaatsvinden. Voor de uitvoering van de aanbevelingen voor domein 1 gaat het dan om de onderstaande activiteiten.

Visie en doelstellingen

Het Rijk dient een aantal nationale belangen, waaronder de zorg voor externe veiligheid. Bij de formulering van een visie op externe veiligheid geven de ruimtelijke ordening en de economische ontwikkeling in Nederland en daarbuiten de belangrijkste kaders aan. Een visie op externe veiligheid is daarom neergelegd in nota's zoals de Nota Ruimte, Nota Mobiliteit en het NMP4. Door deze inbedding in een robuust lange termijn ruimtelijk-economisch beleid kan voorkomen worden dat knelpuntsituaties ontstaan (bundelingslokaties, transportstromen). Deze knelpuntsituaties zijn ook niet beperkt tot knelpunten voortkomend uit de normstellingen via plaatsgebonden risico en groepsrisico. Via inspraakprocedures kunnen burgers en andere betrokken hierbij hun inbreng leveren. Op basis van alle nationale belangen inventariseert het Rijk periodiek via ketenstudies of beleidswijzigingen nodig zijn. De aandacht gaat daarbij uit naar majeure ruimtelijke inrichtingsopgaven gerelateerd aan de nationale ruimtelijke hoofdstructuur zoals de luchthaven Schiphol, zeehavens en chemieclusters, zoals in Rotterdam, Limburg, Delfzijl, Terneuzen en mogelijk enkele andere, waarbij ook de internationale verbindingen een rol spelen. Indien eventuele (schoksgewijze) veranderingen de vervoerstromen veranderen, dan dient in relatie tot andere domeinen in domein 1 naar een nieuw «evenwicht» te worden gezocht. Dit kan bij verlening van nieuwe concessies, herzieningen van structuurschema's of nieuwe conventanten gebeuren, waarbij het Rijk in laatste instantie de mogelijkheid moet hebben om in te grijpen (mogelijk via de verruimde reikwijdte Wet milieubeheer).

Afspraken met degenen die gevaarlijke stoffen voor vervoer aanbieden of ontvangen

Het Rijk inventariseert en stelt in overleg met degenen die gevaarlijke stoffen voor vervoer aanbieden of ontvangen de mogelijkheden vast om te komen tot optimalisering van de logistiek, waarbij ook veiligheid nadrukkelijk een rol speelt. Doel is de huidige keten zodanig te beïn-

vloeden dat op lange termijn een situatie ontstaat, waarbij de keten zo min mogelijk belastend is voor veiligheid van de omgeving en andere gebruikers van diezelfde infrastructuur. Dit kan leiden tot verschuiving van de ene naar de andere modaliteit, de zogenaamde «modal shift», maar dat is geen doel op zich. De afgesproken maatregelen worden vastgelegd (algemeen bindende regelgeving van het Rijk, of in convenanten met bepaalde doelgroepen), en hun werking gevolgd.

De «verruimde reikwijdte Wet milieubeheer» wordt als stok achter de deur vorm gegeven om in het eerste domein bestaande probleemsituaties op te lossen en het ontstaan van nieuwe probleemsituaties bij het vervoer van gevaarlijke stoffen te voorkomen. Uitgangspunt is dat mogelijke probleemsituaties eerst met maximale inzet en op basis van vrijwillige afspraken opgelost moeten worden maar dat het Rijk uiteindelijk wel een mogelijkheid moet hebben om in te grijpen.

Veiligheidsverantwoordelijkheid bedrijfsleven

De zorg voor de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen is volgens het kabinet in eerste instantie opgedragen aan degenen die deze stoffen gebruiken, verhandelen en transporteren, waarbij het in internationale context beheersen van risico's bij transport in netwerken specifieke aandacht verdient. In het kader van de follow-up van de Ketens studies zal aan de geldende internationale wetgeving expliciet aandacht worden besteed.

De invulling van eigen verantwoordelijkheid van bedrijven op veiligheidsgebied zal mede in internationale kaders worden aangepakt. Het gaat hierbij om het creëren van een «kwaliteitscultuur» op veiligheidsgebied met transparante informatie, kwaliteitsmanagementsystemen, milieuzorgsystemen en het gebruik van innovatieve technieken. Het kabinet zal de mogelijkheden bezien van het verder ontwikkelen van een norm voor veiligheidsmanagement binnen bedrijven. Mogelijk kan ook prijsbeleid en/of het internaliseren van kosten worden ontwikkeld.

5.2 Domein 2 (Transport in netwerken)

Een goed functionerende vervoersinfrastructuur en een betrouwbare bereikbaarheid zijn belangrijke randvoorwaarden voor een gezonde economie. Een goed functionerende vervoersinfrastructuur is naar de mening van het kabinet ook een veilige infrastructuur. Het bewaken van de veiligheid bij het vervoer in netwerken is een primaire taak van het vervoerende bedrijfsleven en de beheerders van de infrastructuur.

Om in de toekomst nieuwe probleemsituaties te voorkomen en daarvoor structurele maatregelen uit te kunnen voeren zijn instrumenten nodig op het gebied van routeren en reguleren van transportstromen. Die zijn nog niet voldoende voor handen.

Aanbevelingen voor domein 2 op een rij:

- Geef netwerkbeheerders een wettelijke taak om zorg te dragen voor externe veiligheid rondom het netwerk.
- Bevorder in aansluiting daarop dat netwerkbeheerders voldoende sturingsinstrumenten toebedeeld krijgen.
- Verplicht netwerkbeheerders ertoe de risico's van transporten over hun netwerken in beeld te brengen en aan te tonen hoe zij, deze voor zover dat binnen hun macht ligt, beheersen en verminderen.
- Leg verantwoordelijkheden van netwerkbeheerders ten aanzien van risicobeheersing en informatieplicht, vast in wet- en regelgeving.
- Laat het plaatsgebonden risico en het groepsrisico dienen als veiligheidsmaatlaten bij de definiëring van doelen voor netwerkbeheerders.

Veiligheidsmanagement dient een vast onderdeel te zijn bij beheerders van infrastructuur. Zij dragen bij aan het verkennen van mogelijkheden om de veiligheid te verbeteren. De mogelijkheden om dit wettelijk te verankeren worden inmiddels onderzocht. Daarbij zijn netwerkbeheerders, in tegenstelling tot wat de raden aanbevelen, primair verantwoordelijk voor de veiligheid van de infrastructuur. Binnen de gemaakte keuzes in domein 1 en 2, valt de verantwoordelijkheid voor de inrichting van het gebied rond de infrastructuur in domein 3 (veiligheid op locatie).

Netwerkbeheerders

Netwerkbeheerders (zoals Rijkswaterstaat, ProRail, provincies, gemeenten en waterschappen) moeten binnen de rijkskaders (basisnet en veiligheidszones, mede vastgesteld op basis van plaatsgebonden risico en groepsrisico) en met te stellen veiligheidsdoelen de vervoerstromen afwikkelen en kunnen de capaciteit vergroten door het netwerk veiliger te maken. Zij zijn niet verantwoordelijk voor het volume (domein 1), maar kunnen in opdracht van het rijk hieraan wel een bijdrage leveren. Netwerkbeheerders richten zich op beheer, onderhoud, aanleg en verkeersmanagement. Netwerkbeheerders leggen hierover verantwoording af en geven periodiek aan welke verdere verbeteringen van de veiligheid van de infrastructuur redelijkerwijs mogelijk zijn.

5.3 Domein 3 (Veiligheid op locatie)

Omdat initiatieven tot ruimtelijke ontwikkelingen grotendeels decentraal tot stand komen, kiest het kabinet er voor om binnen de randvoorwaarden uit domein 1 en 2 de verantwoordelijkheid voor de afwegingen op het gebied van de externe veiligheid primair toe te delen aan de mede-overheden. Het Rijk beperkt zich tot een selectieve directe betrokkenheid bij enkele ruimtelijke ontwikkelingsprojecten van nationaal belang, zoals ook al bij domein 1 (paragraaf 5.1) is aangegeven.

De aanbevelingen voor domein 3 op een rij:

- Breng als provinciale, regionale en lokale besturen voorafgaand aan planvorming een open risicocommunicatie op gang met alle betrokkenen.
- Laat lokale besturen een plan voor externe veiligheid opstellen, waarin zij randvoorwaarden en ambities op het gebied van externe veiligheid expliciet maken. Zo'n ev-plan moet als «input» dienen voor verdere planvorming.
- Laat lokale overheden de lokale risicosituatie in beeld brengen en communiceren met burgers.
- Leg verantwoordelijkheden voor risicobeheersing en risicocommunicatie van de betrokken overheden vast in wet- en regelgeving.
- Stel bij de beoordeling van risico's het totaal aan externe veiligheidsrisico's waaraan de inwoners van een gebied worden blootgesteld centraal. Breng daartoe cumulatieve risico's van afzonderlijke activiteiten in kaart en beoordeel deze.
- Formuleer voor de gebiedsgerichte beoordeling van risico's een basisveiligheidsniveau. Dit moet gebaseerd zijn op een brede visie op veiligheid, zoveel mogelijk bronnen van externe onveiligheid omvatten, ambitieus zijn maar wel realistisch, houdbaar en handhaafbaar, dus gebaseerd op een grondige analyse. Een harde voorwaarde bij invoering van een dergelijk basisveiligheidsniveau is een permanente inspanning in de drie domeinen, mede gestimuleerd door een in te stellen regie voor externe veiligheid en ruimte, om de veiligheid ook boven het basisniveau te verbeteren.
- Kies voor een gebiedsgericht basisveiligheidsniveau één of meer maatlaten. Een cumulatief plaatsgebonden risico is zeer geschikt om de veiligheid van het individu (de burger) te beschermen; daarnaast bestaat behoefte aan een cumulatief, gebiedsgericht groepsrisico of een andere maatlat om maatschappelijke ontwrichting te voorkomen. De beide raden pleiten niet voor een harde norm voor het groepsrisico.

Het voorgestane externe veiligheidsbeleid kan alleen succesvol zijn als zowel binnen en tussen de domeinen – aan de bronkant via bronnen in ketens, transport in netwerken en aan de omgevingskant via veiligheid op locatie – gecoördineerd wordt.

Omdat initiatieven tot ruimtelijke ontwikkelingen grotendeels decentraal tot stand komen is uitgangspunt dat provincies en gemeenten zélf de verantwoordelijkheid nemen voor het voeren van een adequaat ruimtelijk én extern veiligheidsbeleid en dit communiceren met hun burgers. Burgers en betrokken partijen kunnen de gemeenteraad aanspreken op gemaakte keuzen, gevolgde procedure en de aandacht voor de zelfredzaamheid van burgers en de beheersbaarheid ingeval van ongelukken. Het «verstandig ruimtegebruik» vindt plaats via planvorming op basis van de Wet Ruimtelijke Ordening. De generieke eisen ten aanzien van externe veiligheid (plaatsgebonden risico en verantwoordingsplicht groepsrisico) moeten daarin rechtstreeks doorwerken.

In de ruimtelijke planvorming op locatie moeten de rijkskaders en de randvoorwaarden die uit domein 1 en 2 voortvloeien in acht worden genomen. Zoals beschreven in deel 1 van de Nota mobiliteit, zal voor het transport van gevaarlijke stoffen een basisnet worden vastgesteld. Op basis daarvan worden – afhankelijk van de prioriteit van het vervoer of de ruimtelijke ordening – ruimtelijke veiligheidszones aangehouden, waarbinnen voorwaarden gelden voor de ruimtelijke ontwikkeling onder andere op basis van de plaatsgebonden risico-normstelling.

Het kabinet hecht grote waarde aan een vroegtijdige en open risicocommunicatie met alle betrokkenen. De ruimtelijke wetgeving en planvorming geeft voldoende basis om over de (on)mogelijkheden in het ruimtegebruik te communiceren en om ruimtelijke ontwikkelingen gebiedsgericht te sturen. Daarnaast hebben gemeenten op grond van de Wet Rampen en Zware Ongevallen een wettelijke taak om over risico's te communiceren.

Het door de raden aanbevolen gebiedsgerichte cumulatieve veiligheidsniveau en de daaraan gekoppelde veiligheidsplannen worden niet overgenomen door het kabinet. Provincies en gemeenten zouden goed in staat moeten zijn om voor bronnen en burgers, met inachtneming van de in domein 1 en 2 gestelde eisen (o.a. veiligheidsafstanden voor risicovolle inrichtingen en risicoruimte langs infrastructuur) een gebiedsgericht externe veiligheidsbeleid te formuleren en vast te leggen. Daarvoor zijn geen nieuwe instrumenten of planfiguren nodig. Net als de raden ziet het kabinet het simpel stellen van een norm niet als oplossing van de groepsrisicoproblematiek. Het vastleggen van een basisniveau voor groepsrisico's zou spanning geven met de gedachte in het externe veiligheidsbeleid dat het hierbij dient te gaan om een *bestuurlijke* afweging, waarin de baten van de betreffende activiteiten worden gezet tegenover de kosten van specifieke mogelijkheden om de risico's te reduceren of voor een ander alternatief te kiezen. Cumulatie van risico's is in theorie waarschijnlijk wel realiseerbaar maar valt in de praktijk waarschijnlijk buitengewoon moeilijk te operationaliseren. Ook wordt betwijfeld of voor het groepsrisico een algemeen geldend cumulatief basisveiligheidsniveau *voor burgers* betekenisvol is te formuleren gelet op de verscheidenheid in risicovolle activiteiten. Wel kunnen in een gebiedsgerichte benadering aanwezige risico's integraal in beschouwing worden genomen. Het kabinet nodigt de beide raden uit om in de loop van 2005 bij te dragen aan de nadere ontwikkeling van het – gebiedsgerichte – groepsrisicobeleid.

Indien er bij provincies en gemeenten behoefte blijkt te zijn aan hulpmiddelen om het plaatsgebonden risico en het groepsrisico gebiedsgericht in te zetten, dan zal het Rijk hierbij uiteraard ondersteuning verlenen.

6. Regie

In Nederland vindt de overheid het belangrijk, dat burgers niet onbeperkt aan externe veiligheidsrisico's zijn blootgesteld. Zij stelt zichzelf tot taak te streven naar een permanente verbetering en verantwoording van de externe veiligheid door op alle niveaus open te communiceren en transparant af te wegen en door het vaststellen van een handhaafbaar basisveiligheidsniveau.

Aanbevelingen voor de regie op een rij:

- Roep een regie voor externe veiligheid en ruimte in het leven, die erop toeziet dat doelen binnen de domeinen bereikt worden en taken worden uitgevoerd, die inconsistenties tussen de domeinen signaleert en die waarborgt dat er keuzes tussen domeinen worden gemaakt.
- Geef de regie voor externe veiligheid en ruimte een adviserende en faciliterende status naar alle betrokkenen.
- Laat de regie tevens functioneren tussen de domeinen en integreer hierin uitvoeringsorganisaties die binnen de domeinen functioneren als facilitator en adviseur.
- Leg alle actoren binnen de domeinen een consultatie- en rapportageplicht op t.a.v. de regie.
- Geef de regie een adviesrecht naar actoren binnen de domeinen, naar overheden en naar inspecties, een terugvaloptie op de bevoegde minister bij onvoldoende resultaat tussen de domeinen en een terugvaloptie op de rechter bij onvoldoende resultaat binnen de domeinen.

Het kabinet is het met de raden eens dat in het externe veiligheidsbeleid behoefte is aan verheldering en afbakening van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, waarin geen ruimte is voor vrijblijvendheid.

De raden adviseren een regie die zich richt op duidelijkheid binnen de domeinen en afstemming tussen de domeinen.

Regie binnen de domeinen

Op het beleidsterrein van externe veiligheid zijn twee regievraagstukken te onderscheiden: de vormgeving van regie in bestuur en de vormgeving van regie in kennis. Voor een goede bestuurlijke regie en uitvoering van het externe veiligheidsbeleid is het van groot belang dat duidelijk is hoe de taken en verantwoordelijkheden binnen de domeinen zijn belegd. Het kabinet is van mening dat via het in hoofdstuk 5 gegeven instrumentele bouwwerk de taken en verantwoordelijkheden binnen de domeinen beter worden ingevuld. Daarbij is bewust zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande structuren en instrumenten van sturing.

De aanbeveling om de regiefunctie vorm te geven door het oprichten van een nieuwe regie-autoriteit wordt niet overgenomen. Hoewel de raden in hun advies niet pleiten voor het aanbrengen van een nieuwe bestuurslaag, bestaat in de optiek van het kabinet het gevaar dat met de introductie van een nieuwe regie-autoriteit – met de door de raden geformuleerde taak «zorg voor doelbereiking binnen de domeinen – afbreuk wordt gedaan aan het streven van het kabinet om partijen binnen de domeinen meer eigen verantwoordelijkheid te laten nemen voor de externe veiligheid. Wel zal op basis van deze aanbeveling van de raden bij het verder vorm geven van die eigen verantwoordelijkheid meer aandacht worden besteed aan de daaraan gekoppelde verplichting om verantwoording af te leggen. Dat zal zo concreet mogelijk in de regelgeving worden vastgelegd.

Met betrekking tot het afleggen van verantwoording wordt in algemene zin verwezen naar de reguliere voortgangsrapportages. De vorderingen inzake het externe veiligheidsbeleid die sinds het verschijnen van het rapport van de Commissie Oosting zijn gemaakt worden jaarlijks aan uw Kamer gemeld via de voortgangsrapportages Externe Veiligheid (vrom040756, vrom030567, vrom020536 en vrom021002). Daarin wordt samenhangend per beleidsonderdeel aangegeven hoe het kabinet invulling geeft aan de gestelde doelen en taken op het gebied van de externe veiligheid. Daarnaast zorgen onafhankelijke adviesorganen en onderzoeksinstituten zoals de VROM-raad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat voor advisering.

In een complex en technisch georiënteerd beleidsveld als externe veiligheid is er een grote behoefte aan regie van kennis en expertise. Omdat de uitvoering van dat beleid grotendeels decentraal plaatsvindt, is ook de beschikbaarheid van kennis en expertise op provinciaal en gemeentelijk niveau van groot belang. De kwaliteit van de uitvoering en handhaving van het externe veiligheidsbeleid zal via een doelfinanciering de komende jaren een forse impuls krijgen. Daarnaast is gezorgd voor een expertisecentrum externe veiligheid, ondergebracht bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. De rol van dit expertisecentrum is met name ook gelegen in het zorg dragen voor kwaliteitsborging in het derde domein, veiligheid op locatie. De inmiddels opgerichte Adviesraad gevaarlijke stoffen zorgt voor advisering over in de praktijk te hanteren technische richtlijnen ten aanzien van het omgaan met gevaarlijke stoffen. De Onderzoeksraad voor veiligheid (waarin de Raad voor Transportveiligheid zal opgaan) zal onderzoek gaan doen naar oorzaken van ongelukken en incidenten. Via de inzet van dergelijke instanties wordt ook invulling gegeven aan de door de beide raden gewenste rollen van facilitator en adviseur.

Regie tussen de domeinen

De rijksoverheid is verantwoordelijk voor de regie tussen de domeinen, waarbij het gaat om de door de raden genoemde functie van «signalering van inconsistenties, synergie of conflicterende belangen». Het gaat daarbij om afstemming tussen verschillende beleidsvormende partijen, uitvoeringsorganen en inspecties. Waar de uitvoering van het externe veiligheidsbeleid stukt vanwege onvoldoende afstemming, dient de rijksoverheid in te grijpen.

De coördinatie van het beleidsveld externe veiligheid heeft in 2001 – op basis van de aanbevelingen van de Commissie Oosting over de ramp in Enschede – vorm gekregen. Het kabinet heeft destijds de minister van VROM aangewezen als coördinerend minister voor het externe veiligheidsbeleid. In de brief van 19 september 2001 (TK 26 604, nr.13) is aan uw Kamer aangegeven hoe deze coördinatie vorm zou krijgen. Een recent uitgevoerde interdepartementale beleidsvisite laat zien dat de coördinatie reeds vruchten afwerpt, maar dat zeker nog verbetering mogelijk en nodig is. Het advies van de beide raden onderstreept het belang van een sterke coördinatie van het beleidsveld met het oog op een meer samenhangend externe veiligheidsbeleid.

7. Afsluiting

Het externe veiligheidsbeleid voor gevaarlijke stoffen is nog sterk in ontwikkeling. Op een aantal terreinen heeft dit al geleid tot concrete acties die in de diverse voortgangsrapportages aan uw kamer zijn gemeld. Voorbeelden daarvan zijn het Besluit externe veiligheid inrichtingen, het Vuurwerkbesluit, de circulaire risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen en het oplossen van externe veiligheidsknelpunten bij de Nationale Sleutelprojecten.

Ter afsluiting wil ik de vorderingen illustreren aan de hand van een aantal op instrumenteel niveau aangebrachte versterkingen. Zo biedt het Besluit externe veiligheid inrichtingen nu mogelijkheden om een adequaat veiligheidsbeleid te voeren op gemeentelijk niveau. Bij vestiging van risicovolle bedrijven en bij het ontwerpen van ruimtelijke plannen dienen de risico's beoordeeld te worden.

In het kader van het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) worden de – door de raden gewenste – periodieke veiligheidsrapportages opgesteld en dienen veiligheidsbeheerssystemen te worden geïmplementeerd. Het betreft hier ca. 300 inrichtingen waar met gevaarlijke stoffen wordt gewerkt. Met de komst van regionale BRZO expertisecentra wordt mede op basis van de veiligheidsrapportages de kennisuitwisseling binnen en tussen de domeinen vergroot en de regierol van het Rijk versterkt.

De in gang gezette versterking van de eerstelijns inspectietaken bij provincies en gemeenten geven een andere belangrijke impuls aan het verbeteren van de externe veiligheid. Een betere operationele verankering van een tijdige toetsing van besluiten op externe veiligheidsaspecten zal in het lopende traject van de vernieuwing van de beoordeling van groepsrisico's worden uitgewerkt. In het Besluit externe veiligheid inrichtingen is een verplichting ten aanzien van de beoordeling van groepsrisico's reeds opgenomen. Ondanks het ontbreken van een wettelijke basis kan ook bij transportgerelateerde afwegingen nu al een soortgelijke benadering van groepsrisico's plaatsvinden. Daarmee wegen Rijk en decentrale overheden de risico's van externe veiligheid expliciet en in een vroegtijdig stadium mee in besluitvorming over infrastructuur en ruimtelijke en economische ontwikkelingen.

In de kaderstellende Nota's Ruimte en Mobiliteit zijn de hoofdlijnen van het beleid weergegeven, waarbij ook nadrukkelijk andere partijen dan het Rijk worden aangesproken. Verdere uitwerking van deze beleidslijnen – mede op basis van het advies van de beide raden – is in volle gang waarbij in de komende periode een grote nadruk wordt gelegd op de verdere uitwerking van risicobeleid op het gebied van het transport van gevaarlijke stoffen. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van diverse evaluaties, zoals die van de Wet Vervoer Gevaarlijke Stoffen en zal rekening worden gehouden met de bredere context die al in hoofdstuk 2 van deze reactie is beschreven.

Bij de verdere ontwikkeling van het externe veiligheidsbeleid zal gebruik worden gemaakt van de inbreng van vele andere partijen: burgers, het bedrijfsleven, onderzoeksinstituten en andere overheden. Het kabinet wil de beide raden uitnodigen om de beleidsinspanningen en initiatieven – zoals de recentelijk verschenen visie op externe veiligheid van de Vereniging Nederlandse Gemeenten – te volgen en op termijn de samenhang tussen het ruimtelijke en externe veiligheidsbeleid opnieuw te beoordelen.

Over de vorderingen in het externe veiligheidsbeleid en alle andere genoemde activiteiten zal ik uw Kamer periodiek blijven informeren.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel