

Vergaderjaar 2002–2003

28 767

Wijziging van de Wet milieubeheer (registratie van gegevens externe veiligheid inrichtingen, transportroutes en buisleidingen)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 2 april 2003

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,¹ belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig en afdoende zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Het belang van inzicht in de externe veiligheid rond inrichtingen waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn, en de transportroutes waarover en buisleidingen waardoor gevaarlijke stoffen worden getransporteerd, wordt door de leden van de VVD-fractie onderschreven.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel, dat ertoe strekt een registratieplicht in te voeren en een centraal openbaar register in het leven te roepen betreffende risicovolle situaties als gevolg van opslag en transport van gevaarlijke stoffen.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. De leden ondersteunen de invoering van een registratieplicht voor risicosituaties. Door dit register zal er meer inzicht en overzicht komen van de risicosituaties van gevaarlijke stoffen in bepaalde gebieden.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. De leden onderschrijven het doel van het voorliggende wetsvoorstel om wettelijke regels te stellen voor een openbaar register over risicovolle situaties en kunnen ook instemmen met de specifieke legale inbedding in de Wet milieubeheer en de daarvoor aangevoerde motivatie.

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Hofstra (VVD), Buijs (CDA), voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), Van Gent (GL), Oplaat (VVD), Geluk (VVD), Dijsselbloem (PvdA), ondervoorzitter, Depla (PvdA), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van As (LPF), Van den Brink (LPF), Van Bochove (CDA), De Ruiter (SP), Duyvendak (GL), Huizinga-Heringa (CU), Koopmans (CDA), Spies (CDA), Van Lith (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Timmer (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Kruijssen (PvdA), Schultz van Haegen (VVD) en Samsom (PvdA).

Plv. leden: Crone (PvdA), Griffith, (VVD), Mastwijk (CDA), Ormel (CDA), Van den Brand (GL), Kamp (VVD), Terpstra (VVD), Boelhouwer (PvdA), Dubbelboer (PvdA), Meijer (CDA), Kraneveldt (LPF), Varela (LPF), Ten Hoopen (CDA), Vergeer-Mudde (SP), Vos (GL), Van der Staaij (SGP), Vietsch (CDA), Van Geel (CDA), Rietkerk (CDA), Giskes (D66), Gerkens (SP), Verbeet (PvdA), Örgü (VVD), Waalkens (PvdA), Van Heteren (PvdA), Cornielje (VVD) en Wolfsen (PvdA).

Doel

Het voorliggende wetsvoorstel is een wijziging van de Wet milieubeheer die een registratieplicht regelt voor risicosituaties waarbij gevaarlijke stoffen kunnen vrijkomen bij een ongeval en personen buiten een inrichting, transportroute of buisleiding kunnen treffen. Bij de RIVM zal een centraal, openbaar register worden aangelegd, waar door verantwoorde lokale gemeentelijke, provinciale overheden of de rijksoverheid gegevens moeten worden aangeleverd over inrichtingen waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn en transportroutes waarover en buisleidingen waardoor gevaarlijke stoffen worden getransporteerd. Het register is vooral bedoeld als «inzichtgevend». Het biedt geen overzicht van de exacte groepsrisico's van bedrijven, geen overzicht van de exacte ligging van risicocontouren en geen overzicht van door de overheid toegestane handelingen met gevaarlijke stoffen. Het is meer een globaal publieksinstrument, dat door burgers, nabuurbedrijven, overheden en anderen kan worden geraadpleegd ter eerste oriëntatie.

Verhouding met andere registers en organisaties

De leden van de ChristenUnie-fractie verzoeken de regering nog eens helder uiteen te zetten waarin dit centrale register zich naar functie en reikwijdte onderscheidt van de andere centrale registers waarvan in de toelichting sprake is, namelijk de risicoatlas die onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken wordt samengesteld en het centrale registratiepunt gevaarlijke stoffen dat is voorgesteld in het vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4). Is het verschil in doelstelling dusdanig dat er drie aparte registers nodig zijn?

Voorts vragen de leden van de ChristenUnie-fractie zich af of er sprake is van afstemming in de gegevensverzameling en of er wederzijds gebruik wordt gemaakt van expertise en ingezamelde informatie bij de afzonderlijke registraties. Welke (interne en externe) veiligheidsrapporten moeten bedrijven opstellen, en kan hierin nadere afstemming plaatsvinden zodat dubbel werk wordt vermeden? Nauw hiermee verbonden is de vraag, of er gebruik wordt gemaakt van gegevensverzameling door de Arbeidsinspectie, die het interne veiligheidsrisico onderzoekt. Beschikt de Arbeidsinspectie over de expertise om ook het externe veiligheidsrisico te onderzoeken, en wordt hiervan gebruik gemaakt?

De leden van de VVD-fractie vragen zich af in hoeverre het voorgestelde centrale openbare register overlap vertoont met andere risicoregistraties, zoals de modelrisicokaart. Kan de regering de Kamer een overzicht doen toekomen van alle bestaande en in ontwikkeling zijnde risicoregistraties, waarbij wordt aangegeven waar de registratie voor gebruikt wordt en welke overlap hiertussen aanwezig is?

In algemene zin voegt deze nieuwe registratie opnieuw een georganiseerde informatielaag (en informatieplicht) toe aan het toch al sterk uitdijende arsenaal van externe veiligheidsinformatie. Volgens de leden van de PvdA-fractie ligt onduidelijkheid over de status van de registerinformatie op de loer (zie bijvoorbeeld de memorie van toelichting op pagina 9 en de paragrafen over welk recht men al dan niet aan de registerinformatie kan ontleen op pagina 10). Is het aan te bevelen de status van de registerinformatie toch niet in positievere termen vast te leggen?

De leden van de SP-fractie vragen zich af of waarom er voor het centrale registratiepunt gevaarlijke stoffen, zoals verwoord in het NMP4, aparte beleidsregels en regelgeving moeten komen en waarom er niet aangesloten kan worden bij het centrale register zoals opgenomen in het voorliggende wetsvoorstel. Kan er aangegeven worden op welke termijn de

regering het beleid en regelgeving heeft afgerond voor het centrale registratiepunt gevaarlijke stoffen?

Reikwijdte van het wetsvoorstel

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de bevoegdheid, om andere stoffen dan in bestaande wetgeving aan te merken als gevaarlijke stof (artikel 12.11 tweede lid), niet wordt begrensd. De leden suggereren om de formulering uit de memorie van toelichting «indien het risico in concrete situaties daartoe aanleiding geeft» toe te voegen aan het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen daarnaast of is overwogen om het register regionaal op te zetten. Zou dit niet meer aansluiting bij regionale brandweerkorpsen opleveren en bij het regionale veiligheidsbeleid dat aan belang lijkt te winnen?

De leden van de SP-fractie vragen zich af waarom de aanwezigheid van asbest in de inrichtingen niet zoveel mogelijk in het register wordt meegenomen. Met name bij incidenten als brand vormen de aanwezigheid en daarmee het eventueel vrijkomen van asbestdeeltjes wel degelijk een risico.

De leden van de PvdA-fractie begrijpen dat het register zich beperkt tot specifieke risicovolle situaties. De leden maken uit het wetsvoorstel op dat evenementen waarbij professioneel vuurwerk wordt afgestoken niet opgenomen worden in het register. Is dit waar? Zo ja, waarom?

Aanleveren van gegevens

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom in artikel 12.14, tweede lid het vervoer van gevaarlijke stoffen wordt uitgezonderd van de verplichting gegevens te verstrekken waarvoor berekeningen moeten worden uitgevoerd, terwijl in het vierde lid van artikel 12.14 de onderliggende berekeningen juist tot de gegevens worden gerekend die verstrekt dienen te worden.

De leden van de ChristenUnie-fractie nemen kennis van de overwegingen op grond waarvan de regering niet gekozen heeft om drijvers van inrichtingen, vervoerders of beheerders van transportroutes en buisleidingen te verplichten risicogegevens rechtstreeks aan het register te melden. De leden vragen hoe gewaarborgd is dat wijzigingen in de risicosituatie tijdig bekend worden gemaakt aan het bevoegd gezag, zodat deze kan verzoeken om gegevens. Op welke wijze kunnen bevoegde gezagen invulling geven aan hun handhavende taak?

De leden van de VVD-fractie vragen de regering in hoeverre zij zicht heeft op problemen bij het aanleveren van de gegevens over risico's, die zich (eventueel) voor kunnen doen bij degenen die een inrichting drijven, transportroutes gebruiken en aan wie een concessie voor buisleidingen is verleend. In de memorie van toelichting is aangegeven dat zij de gegevens bij de eerstkomende vergunningherziening in elk geval zouden moeten aanleveren bij het bevoegd gezag, maar in hoeverre zijn zij voorbereid op het eerder aanleveren van deze gegevens als gevolg van dit wetsvoorstel?

Toegankelijkheid en openbaarheid van het register

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het recht van inzage in het register onbeperkt is (voor «iedere burger en ieder bedrijf»). Toch lijkt bij de opzet van het register vooral gedacht te worden aan bevoegde gezagen en professionele gebruikers. Openbaarheid van risicogegevens kan ongegronde onzekerheid en valse gerustheid vervangen door realistische bewustwording van risicosituaties en zodoende burgers, bedrijven

en bestuurders helpen bij beslissingen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering, met het oog daarop, overweegt om het centrale register toegankelijk te maken via het internet.

De leden van de SP-fractie zouden graag een overzicht krijgen van welke mogelijkheden de burger en de overheidsorganen hebben om het register te raadplegen. Kan de regering aangeven welke gegevens er precies beschikbaar komen en op welke wijze deze gegevens beschikbaar gesteld worden? Op welke termijn verwacht de regering dat het register operationeel is? Worden de burgers ook nog op een actieve wijze op de hoogte gesteld van mogelijke gevaarlijke situaties in en rond hun woonwijken? Volgens de leden van de PvdA-fractie zal in deze tijden van nieuwe dreigingen (terroristische aanslagen e.d.) een juiste balans moeten worden gevonden tussen publieke openheid over externe veiligheidsrisico's en de publieke gevaren van laagdrempelige toegang informatie. Op diverse plaatsen in de memorie van toelichting (zoals op pagina 8 of de verwijzing op pagina 10 naar artikel 19.3 van de Wet milieubeheer) wordt gesproken over mogelijke geheimhouding van bepaalde registergegevens vanuit bedrijfs- of beveiligingsperspectief. De leden vragen zich af of het geciteerde wettelijk kader adequaat is om de juiste balans te bieden tussen openbaarheid van risicogegevens en de borging van geheimhouding van gegevens waar publieke veiligheid in het geding kan komen bij openbaarmaking. Is artikel 19.3 van de Wet milieubeheer een afdoende referentie voor zo'n borging?

Risiconormen

In de registratie worden inrichtingen opgenomen die weliswaar voldoen aan de risiconormen voor het plaatsgebonden- en groepsrisico, maar waarvan het bevoegd gezag het niet uitgesloten acht dat buiten de inrichting slachtoffers vallen of gezondheidsschade ontstaat als gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen binnen de inrichting. De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader aan te geven welke reikwijdte met dit criterium wordt nagestreefd. Is het de bedoeling om elk mogelijk risico te registreren of gaat het hierbij bijvoorbeeld, net zoals bij het groepsrisico, om een risico van meer dan 10 gevallen van ernstige gezondheidsschade per jaar?

De leden van de VVD-fractie hebben hiernaast behoefte aan een nadere uitleg van het begrip «effectafstand». De effectafstand wordt in het wetsvoorstel gepresenteerd als een maat voor de kans op gezondheidsschade als gevolg van ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen vrijkomen. Heeft deze effectafstand, naast het plaatsgebonden- en groepsrisico, ook ruimtelijke gevolgen? Zegt de effectafstand iets over het soort functies dat binnen deze afstand plaats kan hebben?

In het externe veiligheidsbeleid wordt onderscheid gemaakt tussen het plaatsgebonden risico en het groepsrisico. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af waarom het groepsrisico niet bij de transportroutes als criterium wordt gebruikt voor het opnemen in het register (pagina 6), terwijl dit bij de inrichtingen wel het geval is. Vervoer van gevaarlijke stoffen gaat immers vaak door dichtbevolkte gebieden, waarbij de kans aanwezig is dat de waarde van 10^{-5} voor het groepsrisico wordt overschreden.

In de memorie van toelichting (pagina 7) wordt vervolgens aangegeven dat in een aantal gevallen het groepsrisico voor transportroutes wel wordt vastgesteld. Hoe valt dit te rijmen met de passage op pagina 6? En op welke gevallen wordt gedoeld?

Waarom zijn de groepsrisico's voor buisleidingen niet bekend? Vindt de regering dit een tekortkoming voor een zorgvuldig extern veiligheidsbeleid?

Omdat rekenmodellen verschillen en daarom niet tot absolute uitkomsten kunnen leiden, vragen de leden van de ChristenUnie-fractie zich af of bij de weergave van het risico een zogenaamd gevoeligheidscijfer moet worden aangegeven, dat een bandbreedte van het risico aangeeft.

Bevoegdheid en verantwoordelijkheid

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de formulering in artikel 12.13, eerste lid «het bevoegde gezag draagt zorg» voldoende tot uitdrukking brengt dat bevoegde gezagen verplicht zijn om risicogegevens van inrichtingen, transportroutes en buisleidingen die onder hun bevoegdheid vallen te verstrekken. Moet dit niet explicieter worden geformuleerd? De leden van de SP-fractie constateren dat de volledigheid én de nauwkeurigheid van het register sterk afhankelijk is van een (groot) aantal bestuursorganen waardoor controle op de juistheid en nauwkeurigheid van het register nauwelijks aanwezig is. De leden vragen waar de eindverantwoordelijkheid ligt voor de juistheid en de volledigheid van het register en welke handhavingmogelijkheden zijn er als de diverse bestuursorganen hun verplichting niet (volledig) nakomen?

Op pagina 20 staat dat het bevoegd gezag binnen een redelijke termijn de gegevens dient te autoriseren, waarbij verwezen wordt naar de termijnen van de Algemene Wet Bestuursrecht. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom deze termijn niet wettelijk wordt verankerd. Dit zal de duidelijkheid ten goede komen.

Uitvoerbaarheid

Een laatste overweging valt buiten de tekst van het voorliggende wetsvoorstel, maar hangt samen met de implementatie. Bij toevoegingen van nieuwe wettelijke instrumenten aan het externe veiligheidsbeleid is de afgelopen jaren geregeld een spanningsveld gebleken tussen de wenselijkheid van transparanter beleid en de haalbaarheid van nieuwe taakstellingen door het bevoegd gezag. Hoezeer de leden van de PvdA-fractie ook een voorstander zijn van zorgvuldige registratie van risico's, leert de praktijk helaas te vaak dat wetgeving op dit terrein leidt tot «papierse zekerheden».

Kosten en baten

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de kosten van het opzetten van dit register zich verhouden tot de baten. Welke informatie levert het register op dat niet op andere wijze bekend kan worden? Wat zijn de baten van dit nieuwe centrale register?

Inwerkingtreding

De leden van de VVD-fractie vragen zich af op welke termijn de registratie operationeel zal worden.

De voorzitter van de commissie,
Buijs

De griffier van de commissie,
Van der Leeden