

Bijlage bij kabinetsstandpunt AGS-advies ontplofbare stoffen

Inleiding

Conform het beleidsplan 2004 Adviesraad Gevaarlijke Stoffen heeft de AGS prioriteit gegeven aan de beoordeling van een nieuw op te stellen richtlijn voor de veilige opslag voor met name civiel toegepaste explosieven.

De AGS heeft tijdens de oriëntatiefase van deze beoordeling besloten het gebied van explosieven integraal te beschouwen. Dit houdt onder meer in dat aspecten rondom wet- en regelgeving, keten- en risicoanalyse, kennisniveau en veiligheidsmanagement zijn beoordeeld voor de verschillende toepassingsgebieden (munitie, explosieven voor civiel gebruik, vuurwerk).

Dit kabinetsstandpunt heeft een sterke samenhang met de in opdracht van de Minister van VROM en de Minister van V&W uitgevoerde evaluatie van het Vuurwerkbesluit en transportregelgeving (hierna Evaluatie vuurwerkregelgeving), het in opdracht van de Ministerie van VROM uitgevoerde ketenonderzoek explosieven civiel gebruik (ketenonderzoek Ecg) en de door het Landelijk Overleg Milieuhandhaving opgestelde rapport LOM-Interventiestrategie.

Hoofdconclusies AGS, visie kabinet

Inventarisatie keten - transport, overslag en nederlegging tijdens transport

Hoofdconclusie AGS: "Er is geen volledige, kwantitatieve ketenstudie voor alle groepen ontplofbare stoffen en artikelen beschikbaar, waarmee potentiële veiligheidsproblemen kunnen worden geïdentificeerd en gekwantificeerd."

Visie kabinet

Uit het ketenonderzoek Ecg en de Evaluatie vuurwerkregelgeving is gebleken dat voldoende inzicht is in de keten, met uitzondering van internationale overbrengingen van explosieven voor civiel gebruik en met uitzondering van bepaalde aspecten rondom het wegtransport van vuurwerk. Op deze punten wordt onderzoek gestart om na te gaan of er substantiële stromen zijn die nog niet eerder geïdentificeerd zijn. Het is daarbij van belang een onderscheid te maken naar toepassingsgebied en gevaarstelling van de verschillende soorten explosieven.

De Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) heeft de afgelopen jaren aanzienlijke inspanningen verricht om goed inzicht te krijgen in de vervoersstromen van vuurwerk. De IVW heeft nog onvoldoende zicht op het vuurwerk dat via het wegtransport Nederland binnenkomt. Daarom zal in 2008 de IVW het toezicht op het vervoer van vuurwerk intensiveren, zodat in 2009 meer inzicht wordt verkregen over het vuurwerk dat over de landsgrenzen Nederland binnenkomt.

Voor explosieven voor civiel gebruik is in de periode van 2004 tot 2006 een ketenstudie uitgevoerd. In deze ketenstudie alsmede in de LOM-Interventiestrategie is geconcludeerd dat er rondom de keten van explosieven voor civiel gebruik in Nederland voldoende inzicht is. Tevens is geconcludeerd dat het niet voldoende duidelijk is wat er over Nederlands grondgebied wordt doorgevoerd naar het buitenland ("internationale overbrengingen").

Om meer zicht te krijgen op deze internationale overbrengingen gaat de VROM-Inspectie onderzoek doen, onder andere op basis van de gegevens van de Douane.

Daarnaast is de IVW inmiddels gestart met een zogenaamde marktobservatie. Deze marktobservatie zal inzicht geven in bepaalde ontwikkelingen in de markt die de veiligheid van het transport op het vervoer van gevaarlijke stoffen kunnen beïnvloeden en de wijze waarop het toezicht hierop gemakkelijk kan inspelen. Deze marktobservatie moet in de loop van 2008 voltooid zijn. Voor explosieven is hiervoor nog wel specifiek onderzoek nodig. De hoeveelheid transport van explosieve stoffen en artikelen zal gezien de omvang niet leiden tot een verhoging van het berekende risico, maar gezien het effect van deze stoffen wordt onderschreven dat hiervoor een beter inzicht gewenst is.

Voor wat betreft munitie wordt nog opgemerkt dat het ministerie van Defensie een eigen vervoersorganisatie heeft die met militaire dan wel ingehuurd civiele voertuigen het transport van munitie en explosieven verzorgt. Gegevens over aantallen transporten en vervoerde hoeveelheden zijn bij Defensie bekend. Ook is binnen Defensie bekend welke munitietransporten in Nederland plaatsvinden die worden uitgevoerd door buitenlandse militaire eenheden met eigen middelen. Geen inzicht bestaat in de doorvoer van munitie met civiele voertuigen ten behoeve van buitenlandse militaire gebruikers. Dit vervoer valt onder de vervoerswetgeving.

Inventarisatie keten - (tijdelijke) opslag en gebruik

Hoofdconclusie AGS: "er bestaan knelpunten op de raakvlakken tussen (tijdelijke) opslag en vervoer en afvoer, en op het gebied van explosieven in het afvalstadium".

Deze knelpunten zijn als volgt te onderscheiden:

- a. de eisen voor de opslag van professioneel vuurwerk zijn erg streng waardoor opslag in Nederland niet meer plaatsvindt en de opslag zich naar het buitenland (met name Duitsland) zich verplaatst met als gevolg extra vervoersbewegingen en met als mogelijk neveneffect de toename van illegale opslag;*
- b. de gemaximeerde nederleggingsduur in de milieuvergunningen bij havenbedrijven leidt tot relatief hoge, ongrijpbare risico's;*
- c. de gemaximeerde opslagcapaciteit bij verkooppunten voor consumentenvuurwerk leidt tot onnodige transportbewegingen en daardoor ongrijpbare risico's;*
- d. het ontbreekt aan tijdelijk opslag en vernietigingscapaciteit voor explosieven in het afvalstadium.*

Visie kabinet

ad a. De AGS constateert terecht dat er geen grootschalige opslag van professioneel vuurwerk meer plaatsvindt in Nederland. Na de inwerkingtreding van het Vuurwerkbesluit hebben de bedrijven die zich met professioneel vuurwerk bezighouden, hun opslagactiviteiten naar het buitenland verplaatst. Redenen zijn de strenge eisen en de noodzakelijk te realiseren veiligheidsafstanden. De beschikbaarheid van leegstaande munitiebunkers in Duitsland met grote veiligheidsafstanden is kennelijk voor het betrokken bedrijfsleven een bedrijfseconomisch interessant alternatief. Het aantal transportkilometers zal hierdoor inderdaad zijn toegenomen, het aantal overslaghandelingen niet of nauwelijks. En juist bij (overslag)handelingen neemt de kans op een calamiteit en daarmee de risico's toe.

De AGS concludeert dat door de stringente opslageisen in het Vuurwerkbesluit de veiligheid over het geheel niet is toegenomen. Naar de mening van het kabinet is dit een ongefundeerde conclusie. Ook in het rapport “de meta-evaluatie van veranderingen in beleid en praktijk rond de Nederlandse vuurwerksector” van de Universiteit van Twente (Enschede, 4 mei 2005) wordt geconcludeerd dat de situatie rond legaal vuurwerk in aanzienlijke mate veiliger is geworden. Illegale opslag is niet uit te sluiten, zoals de AGS aangeeft, maar in welke omvang dit voorkomt is onbekend. Bij toezicht en handhaving is dit een voortdurend aandachtspunt.

Thans wordt er van uitgegaan dat in het licht van het totale aantal vervoersbewegingen met gevaarlijke stoffen de toename van het aantal transportkilometers geen of slechts een marginaal effect heeft op het totale berekende risico van het vervoer van gevaarlijke stoffen.

ad b. Het kabinet deelt de zorg van de AGS als het gaat om de overslagsituaties met explosieven in het havengebied. Er zal een overleg worden geïnitieerd tussen betrokken bevoegde gezagen en toezichthoudende instanties (waaronder DCMR Milieudienst Rijnmond, de IVW en de VROM-Inspectie) en het betrokken bedrijfsleven. Doel is om meer inzicht in de omvang van de beschreven problematiek te verkrijgen en om na te gaan of de stringente beperkingen in de milieuvergunningen bij de betrokken bedrijven oorzaak van dergelijke situaties kunnen zijn.

Tevens zal onderzocht worden of in de andere Nederlandse havens (Amsterdam, Vlissingen, Delfzijl) een gelijksoortige problematiek aan de orde is en of de vergunningen op dit punt toereikend zijn.

ad c. Bij de Evaluatie Vuurwerkregelgeving is eveneens naar voren gekomen dat de gemaximeerde opslagcapaciteit, alsmede de beperkte verkooptijd bij verkooppunten voor consumentenvuurwerk kan leiden tot onnodige overslaghandelingen en transportbewegingen (de zogenaamde rijdende opslag). Bij de komende wijziging van het Vuurwerkbesluit zullen oplossingsrichtingen voor dit knelpunt op haalbaarheid onderzocht worden.

ad d. De AGS constateert terecht dat er knelpunten zijn op het gebied van opslag en verwerking van explosieven in het afvalstadium. Het kabinet zal onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om vernietigingscapaciteit (binnen de gebruikelijke milieu- en arbeidshygiënische randvoorwaarden) voor explosieven te realiseren. Onderdeel van een dergelijk onderzoek is het in kaart brengen van de hiervoor noodzakelijke wet- en regelgeving.

De VROM-Inspectie heeft de werkwijze en de opslag van in beslaggenomen vuurwerk in politiebureaus onderzocht (rapport ‘Politie in de slag met vuurwerk’, november 2007, Tweede Kamer 31 200 XI, nr. 75). Indien vuurwerk in beslag wordt genomen, wordt het via de politiebureaus met opslagfaciliteiten afgevoerd naar de speciaal daarvoor ingerichte opslagplaats in Ulicoten. Uit het rapport en de aangekondigde actie kan worden afgeleid dat de problematiek eind 2008 onder controle zal zijn.

Inventarisatie wet- en regelgeving

Hoofdconclusie AGS: "De wet- en regelgeving voor ontplofbare stoffen en artikelen is weinig overzichtelijk, niet op elkaar aansluitend en weinig toegankelijk."

Visie kabinet

Het kabinet onderschrijft de conclusie van de AGS dat wet- regelgeving rondom explosieven complex is, maar stelt tegelijkertijd vast dat er sprake is van zeer verschillende

toepassingsgebieden waardoor differentiatie gerechtvaardigd en zelfs nodig is. Op het gebied van vervoerwetgeving wordt het onderscheid naar gebruik overigens niet gemaakt. Daar is alleen de gevaarstelling (classificatie) van belang en niet het gebruik.

Het kabinet constateert tegelijkertijd dat, behoudens de tekortkomingen die door de AGS zijn geconstateerd en ook in de LOM-Interventiestrategie zijn waargenomen, het complexe stelsel van wet- en regelgeving niet tot grote uitvoeringsproblemen leidt, en dat het voornamelijk gaat om de onderlinge afstemming tussen de verschillende wettelijke kaders. Voor veel wetgeving (vervoersreglementering, Wet explosieven civiel gebruik, pyrorichtlijn) op dit gebied geldt bovendien dat ze in internationaal verband tot stand zijn gekomen. De vervoerreglementering bijvoorbeeld is in internationale verdragen vastgelegd en het opnemen van bepalingen ten aanzien van vervoer van ontplofbare stoffen in een separate kaderwet zou niet efficiënt zijn, zeker in het licht van de constatering van AGS dat de vervoerswetgeving op zichzelf voldoende waarborgen voor een veilig vervoer geeft.

Het kabinet is dan ook niet voornemens een kaderwet voor explosieve stoffen en artikelen te maken, maar kiest ervoor om de noodzakelijke reparaties en verbeteringen door te voeren in de bestaande juridische structuur.

Onderstaand wordt beknopt het totaal van de voorgenomen reparaties en verbeteringen in wet- en regelgeving op het gebied van explosieven behandeld.

Vuurwerk

Inmiddels is gestart met het wijzigen van het Vuurwerkbesluit naar aanleiding van de evaluatie van het Vuurwerkbesluit. Tussentijdse resultaten van de taskforce / commissie overlast jaarwisseling, onder leiding van Th. de Graaf, burgemeester van Nijmegen, zullen waar nodig en mogelijk eveneens in de wijzigingsprocedure worden meegenomen. Naar verwachting treedt eind 2009 het gewijzigde Vuurwerkbesluit in werking.

Weg

Het kabinet start met een procedure voor het aanpassen van de juridische structuur van de Weg, uiteraard binnen het raamwerk van de Europese richtlijn EC/93/15. Als één van de eerste acties zal de VROM-Inspectie een HUF-toets (handhaafbaarheid, uitvoerheid en fraudebestendigheid) om de tekortkomingen in de Weg te lokaliseren.

Het is de bedoeling dat binnen de nieuwe structuur de stand der techniek maatregelen, ruimtelijke ordenings-aspecten en security-maatregelen wettelijk verankerd worden. Daarnaast worden de in de uitvoeringspraktijk gesignaleerde knelpunten in de wijzigingsprocedure meegenomen. De juridische structuur wordt zodanig dat wijzigingen sneller kunnen worden doorgevoerd. Een dergelijke aanpassing is ook van belang om adequaat en tijdig wijzigingen in de Europese richtlijn in Nederlandse wetgeving te kunnen implementeren.

Bij de structuurwijziging van de Weg zal eveneens aandacht worden besteed aan optimalisering van vergunningverlening en toezicht, bijvoorbeeld op het terrein van bevoegdheden.

Tevens maakt de VROM-Inspectie nog dit jaar een handreiking ter ondersteuning van de uitvoeringspraktijk op basis waarvan een verbetering van de uitvoering van de Wegg kan worden gerealiseerd.

Nieuwe technische publicatie

Conform de aanbevelingen van de AGS zal een nieuwe publicatie in de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen tot stand worden gebracht waarin de stand der techniek met betrekking tot de veilige opslag van explosieven voor civiel gebruik wordt vastgelegd. Tevens zal, conform de aanbevelingen van de AGS, de nieuwe publicatie dienst moeten doen als overzichtsdocument van wet en regelgeving op het gebied van explosieven voor civiel gebruik. De publicatie zal als PGS 32 worden uitgegeven.

Implementatieprogramma PGS 32

In de loop van 2009 wordt een implementatieprogramma "aanpassing milieuvergunningen opslagplaatsen explosieven voor civiel gebruik" naar de betrokken bevoegde gezagen verzonden. Doelstelling is het vastgelegd krijgen van de stand der techniek maatregelen uit PGS 32 in de milieuvergunningen en bevoegde gezagen verzoeken conform het zogenaamde "munitieactieprogramma" de veiligheidscontouren in de bestemmingsplannen te verankeren. De VROM-Inspectie zal de toepassing van PGS 32 en de eventueel benodigde actualisatie van bestemmingsplannen bevorderen.

Technische integriteit - kwalificatie voor gebruik

Hoofdconclusie: "Er zijn voor de diverse categorieën ontplofbare stoffen en artikelen tamelijk grote verschillen tussen de kwalificatieprocedures voor veilig gebruik".

Visie kabinet

De AGS, zo begrijpt het kabinet, verstaat onder kwalificatie dat de ontplofbare stof veilig hanteerbaar is voor het gestelde gebruiksdoel, terwijl dat ook voor alle voorziene belastingen gedurende de levenscyclus het geval moet zijn met het ontwerp van het daarmee gevulde artikel.

Het kabinet onderschrijft die visie en is met de AGS van oordeel dat de door Defensie aangeschafte munitie op zeer uitgebreide schaal wordt getest alvorens het in operationele zin gebruikt mag worden. Daarbij moet bedacht worden dat Defensie in beginsel over de hele wereld, in tal van uiteenlopende klimaatomstandigheden moet opereren. Dit heeft zijn weerslag op de omvang van het testprogramma voor munitie.

Voor de ontplofbare stoffen voor civiel gebruik geldt de verplichting om een CE-keur te dragen. Anders dan de AGS veronderstelt, is ook bij CE-keur sprake van de verplichting om de belastingen gedurende de hele levensduurcyclus van het artikel of de stof mee te nemen in de uit te voeren testen om zo de integriteit te waarborgen. Deze fundamentele veiligheidseisen zijn te vinden in bijlage 1 van de richtlijn 93/15/EEG (de grondslag voor de Wecg) en zijn geldig binnen het hele grondgebied van de Europese Unie. Voor veel artikelen zijn daarnaast normen geschreven die concrete invulling geven van de fundamentele veiligheidseisen voor dat betreffende artikel. Het systeem is daarom niet anders dan bij Defensie. Wel moet worden bedacht dat ontplofbare stoffen voor civiel gebruik door de fabrikant beperkt worden in hun toepassingsgebied. Omstandigheden buiten dat toepassingsgebied hoeven dan uiteraard niet bekeken te worden.

Inmiddels is voor pyrotechnische artikelen, waaronder vuurwerk, een Europese richtlijn vastgesteld, waarin dezelfde systematiek van CE-keur is voorgeschreven. Ook daarvoor geldt, dat de fundamentele veiligheidseisen niet alleen zien op de veiligheid van de eindgebruiker, maar dat de veiligheid van het product gegarandeerd moet zijn voor de hele levensduur van het product.

Naast de eisen ten aanzien van de kwalificatie voor het gebruik die zijn gericht op de stof of het artikel zijn ten aanzien van vervoer en opslag, waar het gaat om grotere hoeveelheden stoffen en artikelen, de betreffende eisen onverminderd van toepassing. Het gaat hier onder andere om de classificatie voor het vervoer en de opslag.

Het Kabinet is derhalve van mening dat aan het advies van de AGS reeds tegemoet is gekomen, omdat voor alle ontplofbare stoffen een systeem van waarborgen van de technische integriteit bestaat of op korte termijn zal worden ingevoerd. Daarbij tekent het kabinet aan dat de verschillen in de uitvoering van het systeem van borging van technische integriteit wordt veroorzaakt door logische verschillen in toepassingsbereik van de ontplofbare stoffen.

Technische integriteit - transportclassificatie

Hoofdconclusie: "De internationale vervoersregelgeving, onder andere die van de 'Model Regulations' van de VN, biedt voldoende waarborgen om de technische integriteit van het product tijdens vervoer, inclusief verpakkingen en transportmiddelen te garanderen."

Visie kabinet

Het kabinet onderschrijft de conclusie van de AGS, die overigens bevestigd wordt door de Evaluatie vuurwerkregelgeving en het rapport LOM interventiestrategie. Nederland heeft internationaal in VN verband het initiatief genomen om te komen tot een beter naleefbaar en handhaafbaar systeem voor de classificatie van vuurwerk. Daarmee is invulling gegeven aan het kabinetsstandpunt dat na Enschede is geformuleerd. Per 1 januari 2007 is dit mondiaal in werking getreden.

Daarnaast is er veel energie gestoken in de handhaving van de classificatie van vuurwerk. Na Enschede was er onzekerheid over de correcte classificatie van vuurwerk. Daarop is voor het vervoer interim beleid geformuleerd waarbij al het professionele vuurwerk en een deel van het consumentenvuurwerk tot de zwaarste categorie wordt beschouwd. Deze interim maatregelen zijn aanvullend op de internationaal vastgestelde regelgeving. In de "Evaluatie Vuurwerkbesluit en transportregelgeving" wordt geconcludeerd dat er goed inzicht is in de classificatie van het vuurwerk dat in de havens gelost wordt en dat het overtredingspercentage de laatste jaren gemiddeld lager is dan vijf procent met een enkele piek naar boven. Voor doorvoerlading en het wegtransport bestaat dat inzicht er in mindere mate. De aanbeveling in de "Evaluatie Vuurwerkbesluit en transportregelgeving" om het interim beleid voor het wegtransport te handhaven is gemaakt omdat onvoldoende inzicht bestaat in de classificatie van vuurwerk in het wegvervoer dat via de landsgrenzen Nederland binnenkomt.

De aanbeveling van het AGS om de "competent authorities" voor kwalificatie en transportclassificatie te certificeren neemt het kabinet niet over. Transportclassificatie is gebaseerd op testen die in internationaal verband (Verenigde Naties) tot stand komen en vastgelegd zijn in internationale verdragen.

De AGS concludeert dat de beproevingsmethoden om te komen tot een kwalificatie en een transportclassificatie te wensen overlaat en constateert dat "hier een gemeenschappelijke taak ligt voor overheden en uiteindelijk voor de Verenigde Naties om een verbetering van de beproevingsmethoden te realiseren."

Het kabinet onderkent dat iedere beproevingsmethode, dus ook die van explosieve stoffen en artikelen steeds aan de laatste inzichten moet worden aangepast. Dat is de reden dat er internationaal overleg in het kader van de Verenigde Naties (GHS) plaatsvindt om deze methoden te verbeteren. Het kabinet steunt actief nader onderzoek op internationaal niveau om een beter inzicht te krijgen in de eigenschappen van ontplofbare stoffen. Een voorbeeld daarvan is het vervolg op het zogenaamde CHAF-onderzoek (Quantification and Control of the Hazards Associated with the Transport and Bulk Storage of Fireworks) waarbij de centrale vraag is of de op kleine schaal uitgevoerde beproevingsmethoden, waarop de classificatie ten behoeve van het vervoer en de opslag gebaseerd is, representatief is voor de in de praktijk grotere hoeveelheden vuurwerk in containers en opslagsituaties.

Bedrijfsvoering - Algemene aspecten en Veiligheidsmanagementsysteem

Hoofdconclusie: "Voor de meeste bedrijven in Nederland die omgaan met ontplofbare stoffen en artikelen is een veilige bedrijfsvoering onvoldoende gewaarborgd in de huidige regelgeving". "De AGS propageert een veiligheidsmanagementsysteem voor alle werkgemeenschappen die met explosieven omgaan".

Visie kabinet:

Het kabinet deelt de visie van de AGS slechts deels. Het kabinet is van mening dat met het huidige Brzo 1999, de ARIE-regeling en het stelsel van milieuvergunningen voor defensie-inrichtingen een voldoende veilige bedrijfsvoering is gewaarborgd voor de betreffende inrichtingen.

Voor alle bedrijven die met gevaarlijke stoffen omgaan is de Arbowet van toepassing. Door het systematisch naleven van de arboregelgeving wordt op de werkvloer feitelijk een arbozorgsysteem

ingevuld. Door dit principe kan elk bedrijf een zorgsysteem op maat invoeren, gebaseerd op de actuele arbeidsveiligheidsrisico's.

Voor vuurwerkbedrijven is de regelgeving in het Vuurwerkbesluit afdoende voor het borgen van een veilige bedrijfsvoering, met inachtneming van de dienaangaande aanbevelingen uit de evaluatie van het Vuurwerkbesluit.

Voor explosieven voor civiel gebruik zal PGS 32 worden ontwikkeld. Een goede afweging tussen systeembepalingen en middelbepalingen zal voor deze bedrijfstak noodzakelijk zijn waarmee een veilige bedrijfsvoering wordt geborgd.

Deze visie is in lijn met de eerdere kabinetsstandpunten over ammoniak en propaan.

Overigens is in de vervoerwetgeving voor bedrijven in de sectoren spoor, luchtvaart en zeevaart een zorgsysteem wettelijk voorgeschreven. In de sectoren wegvervoer, spoorvervoer en binnenvaart zijn bedrijven verplicht een veiligheidsadviseur te hebben. Uit de wettelijke vereisten volgt dus dat elk bedrijf dat zich bezighoudt met het vervoer van gevaarlijke stoffen, waaronder ontplofbare, een zorgsysteem, een veiligheidsadviseur of beide moet hebben.

Bedrijfsvoering - Beveiliging

Hoofdconclusie: "Beveiligingsaspecten bij zowel transport als opslag van ontplofbare stoffen en artikelen in de civiele sector krijgen veel te weinig aandacht".

Visie kabinet

Het kabinet is met de AGS van mening dat beveiligingsaspecten bij explosieven voor civiel gebruik extra aandacht verdienen. Samen met betrokken bedrijfsleven en overheden en het Nationaal Adviescentrum Vitale Infrastructuur (NAVI) zal in 2008 worden gewerkt aan het versterken van het bewustzijn rondom security in deze sector.

Met name moet worden gedacht aan het borgen van de securitybeleid en -verantwoordelijkheid op managementniveau bij de bedrijven. Het instrument van een securitymanagementsysteem is hierbij bruikbaar. Het verplicht stellen van bepaalde (aanvullende) soorten fysieke beveiliging, maar ook tracking and tracing, zullen hierbij bij inrichtingen, maar ook bij het transport, nadrukkelijk aandacht krijgen.

Daarnaast zal gewerkt worden aan de oprichting van een centraal punt voor incidentenmeldingen. Verdachte transacties en dergelijke kunnen bij dat centraal meldpunt worden ingediend. Dit centrale meldpunt kan deze signalen uit de branche doorgeleiden naar politionele- en veiligheidsdiensten.

De noodzaak tot het treffen van securitymaatregelen in deze sector wordt gekoppeld aan de herziening van de Wegg. Daarop vooruitlopend zal in de eerder genoemde handreiking van de VROM-Inspectie nadrukkelijk aandacht worden besteed aan securitymaatregelen. Daarnaast wordt op Europees niveau een discussie gevoerd over het intensiveren van securitymaatregelen in de branche.

Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen gelden in het algemeen uitgebreide voorschriften voor de beveiliging zoals "security- awareness training" voor alle bij het vervoer betrokken partijen. Daarnaast gelden voor het vervoer van stoffen met een hoog gevarenpotentieel ("high consequence dangerous goods") extra voorschriften zoals het opstellen van een beveiligingsplan. Ontplofbare stoffen en artikelen

van de klassen 1.1, 1.2, 1.3 en 1.5 in elke hoeveelheid zijn in de lijst voor “high consequence dangerous goods” opgenomen en dienen aan de meest stringente beveiligingsvoorschriften te voldoen.

Kennisniveau bedrijfsleven, overheid en in stand houden van specialistische kennis

Hoofdconclusie: "Het opleidingsniveau van handelaren, hanteerders en vervoerders van ontplofbare stoffen en artikelen behoeft verbetering." "Het kennisniveau en inzicht op het gebied van gevaarlijke stoffen in het algemeen en ook van ontplofbare stoffen en artikelen, met name voor handhavers, vergunningverleners en beleidsmakers dient te worden verbeterd. Het geconstateerde gebrek aan kennis en het te lage kennisniveau leidt tot ontoereikend toezicht".

Visie kabinet

In algemene zin heeft het kabinet haar standpunt over het kennisniveau bij de overheid kenbaar gemaakt in het kabinetsstandpunt over het AGS-advies "veiligheid vereist kennis" eind 2007 (Kamerstuk 2007-2008, 30373 nr. 13, 9 november 2007).

Daarnaast is de minimaal benodigde deskundigheid om wettelijke externe veiligheidstaken te kunnen uitvoeren onderwerp van aandacht in het project "maatlat externe veiligheid" dat in samenwerking met IPO en VNG wordt uitgevoerd.

Aanvullend daarop kunnen worden genoemd:

- PAO-cursus explosieven voor toezichthouders en vergunningverleners;
- Expertisebundeling RIVM en TNO, waarbij een vervolg op het CHAF-project als pilot gaat dienen.

Voor kennisversterking bij het vervoer van gevaarlijke stoffen kunnen worden genoemd:

- toekomstbestendig organiseren van kennis door taken bij het RIVM neer te leggen;
- ondersteuning van initiatieven van veiligheidsadviseurs voor het delen en beschikbaar maken van kennis;
- het komen tot afspraken op nationaal en internationaal over het borgen van kennis bij overheid en bedrijfsleven.

Voor wat betreft het kennisniveau bij het bedrijfsleven komen de conclusies van de AGS overeen met de conclusies in de LOM-Interventiestrategie.

Het kabinet zal een onderzoek uitvoeren gericht op het in kaart te brengen van de deskundigheids- en vakbekwaamheidseisen in de verschillende wet- en regelgeving en welke bedrijfsinterne criteria worden gehanteerd. In het onderzoek zal de vraag worden beantwoord wat het niveau van vakbekwaamheid is, in relatie tot de werkzaamheden en risico's. Afhankelijk en op basis van de onderzoeksresultaten zal een verbeterprogramma worden ontwikkeld, met mogelijke verankering in de gewijzigde Wegc.

Ruimtelijke context - Externe veiligheid

Hoofdconclusie: "De huidige benadering - externe afstanden in plaats van een risicobenadering - wijkt af van de regelgeving met betrekking tot alle andere gevaarlijke stoffen. Dit heeft als consequentie dat in de ruimtelijke ordening – onnodig – ruimte onttrokken wordt ten behoeve van externe veiligheid. Daarnaast wordt op deze wijze onvoldoende gebruik gemaakt van bestaande en verder te ontwikkelen methodieken, die gericht zijn op verhoging van de veiligheid."

De AGS constateert terecht dat bij opslag voor explosieven een andere externe veiligheidsbenadering wordt gehanteerd dan voor overige gevaarlijke stoffen. Deze andere veiligheidsbenadering is de zogenaamde effectbenadering, waarbij de maat voor een veilige afstand primair wordt bepaald door de omvang van de te verwachten effecten zonder de kans van het optreden daarbij wordt betrokken.

Het hanteren van de effectbenadering is in Nederland gebruikelijk bij de opslag voor alle soorten explosieven, maar is ook in internationaal verband de gebruikelijke benadering. Dat blijkt uit de richtlijnen

die in Defensiekringen wordt gebruikt (de zogenaamde AASTP-1), maar ook de veiligheidsbenadering die in andere lidstaten, maar ook wereldwijd gebruikelijk is bij de opslag van explosieven.

In normstelling uitgedrukt wil het kabinet zeker stellen dat er bij een calamiteit in een opslagplaats voor ontplofbare stoffen binnen de 1% letaliteitsgrens een minimale aanwezigheid van personen is. Dit uitgangspunt vertaalt zich naar opslagsituaties in het aanhouden van relatief grote afstanden. Door waar mogelijk fysiek effectbeperkende maatregelen toe te passen, zullen deze afstanden niet groter zijn dan strikt noodzakelijk.

Omdat de ruimtelijke impact in bestaande situaties tot knelpunten kan leiden, is besloten om in die bestaande situaties, waar effectbeperkende maatregelen nog steeds niet tot een oplossing leiden, het bevoegd gezag een aanvullende risicoberekening toestaat. Dit beleid is vastgelegd in "de circulaire zonering en externe veiligheid rond munitieopslagplaatsen" (circulaire van Houwelingen) uit 1988.

In andere gevallen dan opslag, bijvoorbeeld bij vervoer en gebruik, is een effectbenadering in termen van afstanden niet mogelijk. De (internationale) voorschriften voor vervoer ten aanzien van ontplofbare stoffen kennen wel effectbeperkende maatregelen, zoals maximale hoeveelheden per vervoermiddel, strenge eisen aan verpakking en het voertuig en nationaal ook de routing.

De door de AGS geconstateerde ongerijmdheid tussen de afstandsbeperking voor professioneel vuurwerk (800 meter) en de overige ontplofbare stoffen (400 meter) is het gevolg van de in het verleden genomen beslissing (onderscheid op basis van maatschappelijke relevantie) om de gevolgen van explosie in een opslagplaats van professioneel vuurwerk zo gering mogelijk te houden. In de toelichting bij het Vuurwerkbesluit (Stb 2002, 33) is hierover de volgende tekst opgenomen:

Bij een explosie zijn twee effecten maatgevend, namelijk de uitworp van brokstukken en de gevormde piekoverdruk van de invallende schokgolf. Het NATO handboek AASTP-1 kent diverse niveaus van piekoverdruk waarbij de (rest)effecten zijn aangegeven die bij die niveaus verwacht kunnen worden. Bij een schokgolf van 2 kPa (kilopascal) kunnen de volgende effecten worden verwacht:

- niet-versterkte gebouwen zullen geringe schade oplopen;
- wanneer grote glasoppervlakken loodrecht worden belast, kan in 50% of meer van de gevallen glasbreuk optreden;
- het is zeer onwaarschijnlijk dat er doden of gewonden zullen vallen als direct gevolg van de schokgolf; wel kunnen verwondingen het gevolg zijn van rondvliegend glas.

Bij de opslag van 6 000 kg professioneel vuurwerk is het bovenstaande schadebeeld het maximaal te verwachten effect op een afstand van 800 meter van de opslagplaats.

Het kabinet is van mening dat er geen redenen zijn om het kabinetsbeleid, het hanteren van effectafstanden als het gaat om de opslag van ontplofbare stoffen, te wijzigen. Voor het hanteren van een kleinere veiligheidsafstand voor de opslag van professioneel vuurwerk bestaat naar de mening van het kabinet eveneens geen reden omdat het onderscheid in maatschappelijke relevantie nog steeds gerechtvaardigd is.

Het kabinet wijst er nadrukkelijk op dat de circulaire opslag ontplofbare stoffen voor civiel gebruik ruimte biedt voor het toepassen van effectbeperkende maatregelen. In de nieuwe richtlijn voor opslag explosieven civiel gebruik (PGS 32) zal eveneens aandacht worden besteed aan mogelijke effectbeperkende voorzieningen.

Ruimtelijke context - Interne afstanden

Hoofdconclusie: "Met uitzondering van het Vuurwerkbesluit wordt in de regelgeving in het algemeen weinig aandacht besteed aan intern aan te houden afstanden."

Visie kabinet

In de milieuvergunningen voor defensie-inrichtingen zijn conform internationaal vastgelegde richtlijnen (AASTP-1) bepalingen met betrekking tot interne afstanden opgenomen, waardoor sympathische reacties zijn uitgesloten. Dit is de zogeheten inwendige veiligheid.

Het ontbreekt het kabinet aan duidelijk inzicht in de mate waarin dergelijke interne afstanden in de milieuvergunningen voor explosieven civiel gebruik zijn opgenomen. Na publicatie van PGS 32 zal op basis van het eerder genoemde implementatieprogramma door de bevoegde gezagen moeten worden nagegaan in hoeverre de vergunningen aanpassing behoeven. Vergunningen zullen, ook als het gaat om interne afstanden, waar nodig worden aangepast. De circulaire voor de opslag van ontplofbare stoffen voor civiel gebruik gaat uit van enkelvoudige opslag, waardoor de inwendige veiligheid geen probleem is. De circulaire beveelt aan om een deskundige in te schakelen indien wel sprake is van meerdere opslaglocaties binnen een inrichting.