

Bijlage 1: Inhoudelijke achtergrondinformatie

Explosieven voor civiel gebruik

Explosieven voor civiel gebruik zijn explosieve stoffen die in de civiele sector een groot aantal toepassingen kent waaronder het slopen van gebouwen en het winnen van delfstoffen zoals olie, gas en natuursteen. Voor een aantal van deze toepassingen zijn explosieven onmisbaar. Hierbij zijn binnen de civiele sector ketens te onderkennen waarlangs explosieven zich begeven. Deze ketens bestaan uit verschillende schakels zoals importeurs, intermediairs, opslagbedrijven, transporteurs en de feitelijke gebruikers van explosieven.

De VROM-Inspectie verstaat onder explosieven voor civiel gebruik, explosieven waarop de Wecg van toepassing is. Dit zijn alle klasse één artikelen uit de lijst van gevaarlijke stoffen van de VN omtrent het transport van gevaarlijke stoffen, met uitzondering van de explosieven in gebruik bij de krijgsmacht of de politie, pyrotechnische artikelen (zoals vuurwerk en seinmiddelen) en munitie.

Op basis van de effecten worden explosieven ingedeeld in gevarensklassen. De bij explosieven voor civiel gebruik meest relevant gevarensklassen zijn: 1.1 massa-explosief, 1.3 brandgevaar en 1.4 gering explosiegevaar.

Markt van explosieven voor civiel gebruik

In Nederland vindt op dit moment geen productie van explosieven plaats, met uitzondering van (een beperkte) productie van stuwstof voor raketmotoren. Dit betekent dat de markt van explosieven voor civiel gebruik in Nederland een importmarkt is. De VROM-Inspectie schat in dat de civiele sector per jaar ruwweg 50 ton explosieven Nederland invoert voor eigen gebruik. Het merendeel hiervan komt via de grensovergangen met Duitsland en luchthaven Schiphol Nederland binnen. Via Schiphol wordt voornamelijk explosieven van gevarensklasse 1.4 aangevoerd.

Minimaal acht sectoren/branches in Nederland passen explosieven toe en/of slaan explosieven voor civiel gebruik op.

Er bestaat nog geen inzicht in het exacte aantal opslagplaatsen met explosieven in Nederland. Een grove schatting komt uit op ruim 200 locaties in Nederland.

Toezicht en uitvoering

Op explosieven voor civiel gebruik is een reeks van wet- en regelgeving van toepassing zoals Wet explosieven voor civiel gebruik (Wecg), Wet milieubeheer (Wm), Wet ruimtelijke ordening, Wet milieugevaarlijke stoffen, mijnbouw wet- en regelgeving, Wet vervoer gevaarlijke stoffen en Arbeidsomstandigheden wet- en regelgeving. Omdat deze wetten onder verantwoordelijkheid van verschillende departementen vallen, zijn er ook vele uitvoerende en toezichhoudende instanties betrokken bij explosieven voor civiel gebruik. Gemeenten en provincies als Wm bevoegd gezag verlenen en handhaven de milieuvergunningen. De gemeenten stellen ook de bestemmingsplannen op. Het ministerie van Economische Zaken verleent vergunningen voor mijnbouwexplosieven en het onder dit ministerie vallende Staatstoezicht op de Mijnen voert de handhaving uit omtrent de mijnbouwrichtingen in Nederland. De korpschef van Politie verleent de Wecg-erkenningen en handhaaft de registratie van explosieven en openbare orde bij de overbrenging van explosieven. De Inspectie Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor de handhaving van de vervoerswetgeving (in het bijzonder overbrenging en CE-markering van explosieven tijdens transport). De Douane oefent het toezicht uit op het binnen of buiten het grondgebied van Nederland brengen van explosieven. De Arbeidsinspectie is belast met de handhaving van het toepassen van explosieven. De Stichting voor de Certificatie van Vakbekwaamheid SKO is verantwoordelijk voor de certificering van springmeesters.

Tot slot verleent het Ministerie van VROM toestemmingen voor export van explosieven en handhaaft de VROM-Inspectie de conformiteit, veiligheid en CE-markering van explosieven. Aanvullend daarop bestaat er vanuit de Wecg een interbestuurlijk toezicht door de VROM-Inspectie op de uitvoering en handhaving door andere overheden.

Uit interviews door de VROM-Inspectie met de betrokken instanties is gebleken dat er vaak sprake is van onvoldoende prioriteit in het toezicht en grote verschillen in de toezichtinspanning. Ook bestaan er overlappingen in de toezichttaken die afstemming tussen de instanties vereisen. Gericht ketentoezicht is daarom dringend gewenst.

De aanpak van het onderwerp explosieven voor civiel gebruik door de VROM-Inspectie vindt plaats vanuit een meerjarenprogramma. Op basis van het ketenonderzoek heeft de VROM-Inspectie besloten om vervolgonderzoek uit te voeren in lijn met de ketenhandhavingaanpak van het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM). In het LOM vindt afstemming plaats tussen de bij milieuhandhaving betrokken partners. De meeste instanties die betrokken zijn bij de uitvoering van taken rondom explosieven zijn vertegenwoordigd in het LOM. Het vervolgonderzoek zal met name gericht zijn op het tot stand brengen en uitvoeren van een gezamenlijke interventiestrategie met de betrokken handhavende en uitvoerende instanties. Het proces van ketenhandhaving volgens de LOM-systematiek kent vijf fasen, te weten:

1. Ketenselectie: Selecteren van ketens die voor ketenhandhaving in aanmerking komen op basis van naleeftekorten en risico's.
2. Ketenonderzoek: Keten integraal in beeld brengen vanuit probleemgerichte benadering.
3. Interventiestrategie: Vaststellen van een mix aan instrumenten om naleving van regels te bewerkstelligen. Hierbij onderscheidt men drie niveaus, te weten strategisch-, tactisch-, en uitvoeringsniveau. Voorbeelden van instrumenten zijn handhaving, maar ook aanpassen wet- en regelgeving, communicatie en economische instrumenten.
4. Uitvoeringsplan: Om de uitvoering te bewerkstelligen wordt een plan opgesteld met concrete acties, die worden bewaakt door een implementatiemanager.
5. Uitvoering en monitoring: In deze laatste fase wordt het uitvoeringsplan uitgevoerd bestaande uit o.a. daadwerkelijke handhaving. Resultaten worden gemonitord waarna eventuele bijsturing plaatsvindt.

De bevindingen die in deze brief worden gerapporteerd hebben derhalve betrekking op fase 2.

In het Ambtelijk Landelijk Overleg Milieuhandhaving (ALOM) is afgesproken om het onderwerp Wecg in het landelijke handhavingprogramma van het LOM op te nemen. Hierdoor wordt elke partner gevraagd op verzoek inzet te leveren op dit onderwerp. Tevens is afgesproken dat het trekkerschap voor het onderwerp explosieven voor civiel gebruik bij de VROM-Inspectie ligt. De VROM-Inspectie gaat nu de afzonderlijke instanties benaderen met het verzoek te participeren in een samenwerkingsproject. De samenwerking is gebaseerd op prioriteitstelling gericht op de grootste risico's en naleeftekorten. In het kader van deze samenwerking wordt hier in lijn met de moties Aptroot ook de toepassing van een frontoffice nader onderzocht.

Externe veiligheid

Uit het ketenonderzoek blijkt verder dat de externe veiligheid rondom opslaglocaties met explosieven te wensen overlaat. Uit het ketenonderzoek bleek dat bij 15 van de 35 onderzochte locaties een risicoanalyse gewenst was maar niet is uitgevoerd. Overigens was dit (nog) geen verplichting. In het algemeen zijn gemeenten hiervoor verantwoordelijk. Dat het externe veiligheidsbeleid voor de gemeenten lastig uitvoerbaar is, kent een oorzaak in de onvolledige en niet altijd duidelijke wet- en regelgeving. Dit heeft te maken met enerzijds het ruimtelijke spoor en anderzijds het vergunningenspoor.

Ruimtelijke spoor

Het externe veiligheidsbeleid rondom opslaglocaties met explosieven is na de ramp in Enschede in 2000 vooral op ad hoc basis en kijkend naar individuele gevallen gevormd. Dit heeft tot onduidelijkheid in de praktijk geleid, waardoor gemeenten terughoudend waren in het aanpakken van mogelijke probleemgevallen. Er bestaan geen wettelijk vastgelegde afstandseisen voor dergelijke opslagplaatsen. Voornoemde knelpunten kunnen door de "Circulaire opslag ontplofbare stoffen voor civiel gebruik" worden opgelost. In deze circulaire zijn veiligheidsafstanden opgenomen die het bevoegd gezag moet aanhouden rondom opslaglocaties met explosieven. In deze afstanden zijn ook de recente inzichten ten aanzien van effecten van explosieven met massa-explosieve eigenschappen verwerkt. Dit betekent dat alle locaties met dergelijke explosieven door het bevoegd gezag (opnieuw) beoordeeld moeten gaan worden aan de hand van voornoemde circulaire. De VROM-Inspectie zal dit gaan stimuleren.

Door gewijzigd inzicht in de effecten van explosieven met massa-explosieve eigenschappen (gevaarsubklasse 1.1) zijn de veiligheidscontouren rondom deze bedrijven aanzienlijk groter dan tot nu toe verondersteld. Hierdoor verwacht ik dat een groter aantal woningen en bedrijven in dergelijke veiligheidscontouren liggen dan uit het ketenonderzoek naar voren is gekomen. In een aantal gevallen zullen daarom aanvullende maatregelen nodig zijn. Voor het oplossen van saneringsituaties kan een beroep worden gedaan op de "Circulaire Schadevergoedingen".

Vergunningenspoor

Met het intrekken van de "Richtlijn voor opslag van explosieven" (CPR-7) in 1999 heeft het bevoegd gezag geen technische richtlijn meer in handen voor het opstellen van een adequate milieuvergunning. Deze richtlijn is toentertijd ingetrokken omdat hierin onjuistheden stonden. Uit het ketenonderzoek bleek dat gemeenten behoefte hebben aan dergelijke technische informatie. Het handboek milieuvergunningen is op dit moment ontoereikend voor ondersteuning van het bevoegd gezag bij het opstellen van milieuvergunningen voor opslaglocaties met explosieven. Borging van het externe veiligheidsbeleid is voor een deel afhankelijk van adequate voorschriften in de milieuvergunning.

Op dit moment werkt de Commissie Ontplofbare Stoffen en Artikelen (Cie-OSA) van de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen (AGS) aan een advies omtrent ontplofbare stoffen. Een voorlopig verkennend onderzoek door de Cie-OSA constateerde ook het gemis van een technische richtlijn zoals de CPR-7. Het advies van de AGS wordt afgewacht. Zo spoedig mogelijk daarna zal de technische richtlijn op basis van dit advies worden vastgesteld dan wel nader worden ontwikkeld.

Naleving van regelgeving

Uit het ketenonderzoek zijn binnen verschillende branches naleeftekorten naar voren gekomen en zijn branches en onderwerpen bekend geworden waar naleeftekorten zijn te verwachten. Dit betreft onderwerpen zoals het onjuist verpakken van retourpartijen explosieven die overblijven na het uitvoeren van een klus, een locatie waar bezoekers aan onacceptabele risico's werden blootgesteld als gevolg van de opslag van explosieven, mogelijk onjuiste classificatie van explosieven, ontbreken van de juiste certificaten bij springmeesters en het ontbreken van een laagdrempelige verwijderingstructuur voor verouderde explosieven (afval) in Nederland.

Voor de vernietiging van verouderde explosieven dienen bedrijven uit te wijken naar het buitenland (m.n. Duitsland). Hiervoor is onder andere een EVOA-beschikking en bankgarantie noodzakelijk. Het aanvragen van een dergelijke beschikking bij het ministerie van VROM vergt de nodige proceduretijd.

Daarbij schat de VROM-Inspectie in, mede gezien de vaak geringe hoeveelheden, dat naleeftekorten gaan ontstaan. Ook zijn daarbij extra veiligheidsrisico's niet uit te sluiten. Recentelijk is dit bevestigd door een transport van verouderde explosieven naar Duitsland waarbij sprake was van een onveilige situatie en EVOA-documenten ontbraken.

In het ketenonderzoek is de VROM-Inspectie aangelopen tegen een belangenvereniging die haar leden adviseerde verouderde explosieven zelf te vernietigen. Dit is in tegenspraak met het Landelijke Afvalstoffenplan. De VROM-Inspectie heeft bij de belangenvereniging aangedrongen op aanpassing van het reglement.

De VROM-Inspectie brengt de naleeftekorten in het samenwerkingsproject onder de aandacht van de andere instanties om te komen tot oplossingen.