

Vergaderjaar 2016–2017

28 663

Milieubeleid

32 862

Wijziging van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en enige andere wetten in verband met de totstandkoming van een basisnet (Wet basisnet)

B¹

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 augustus 2017

Naar aanleiding van de behandeling van de Wet Basisnet Vervoer Gevaarlijke Stoffen in uw Kamer² werd de behoefte geuit aan een rationeler en integraler afwegingskader voor de te nemen veiligheidsmaatregelen in de verschillende domeinen van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Met de beleidsnota «Bewust Omgaan met Veiligheid: Rode Draden»³ is hieraan voldaan.

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening van uw Kamer constateerden⁴ «dat er momenteel grote verschillen bestaan in gevolgenreductie met betrekking tot de fysieke leefomgeving (waaronder maar niet uitsluitend: milieurisico's, omgevingsveiligheid, water(veiligheid), luchtkwaliteit, wegen en tunnelveiligheid)». In de bijgevoegde tussenrapportage van het programma «Bewust Omgaan met Veiligheid» (2015–2018) ga ik, mede namens de Minister van Infrastructuur en Milieu, nader in op deze veronderstelling.

Het programma Bewust Omgaan met Veiligheid heeft tot doel meer eenduidigheid in de aanpak van risico's en veiligheidsvraagstukken door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu te bewerkstelligen. In dat kader wordt onder andere een aanpak ontwikkeld voor «nieuwe risico's» die de leefomgeving kunnen bedreigen maar waarvoor nog geen beleid is

¹ Letter B heeft alleen betrekking op 28 663.

² Handelingen Eerste Kamer vergaderjaar 2012–2013, nr. 35, item 6, vergaderdatum 9 juli 2013: Stemmingen in verband met het wetsvoorstel Wijziging van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en enige andere wetten in verband met de totstandkoming van een basisnet (Wet basisnet) (32 862).

³ Kamerstuk 28 663, nr. 60.

⁴ Brief Eerste Kamer aan Staatsecretaris van Infrastructuur en Milieu, 8 oktober 2014, kenmerk 150877.21u, m.b.t. nadere uitwerking toezegging T01793.

ontwikkeld. Ook wordt vanuit dit programma meer inzichtelijk gemaakt hoe beleidsdoelen en daarvan afgeleide normstelling voor gevaren en risico's zich verhouden tot de daadwerkelijke schade aan de gezondheid, het milieu en de economie door deze gevaren en risico's (en hoe deze schade op bepaalde plaatsen in de leefomgeving stapelt).

Een aantal reeds afgeronde producten van het programma treft u als separate bijlagen⁵ bij deze brief aan. In deze brief ga ik kort in op de belangrijkste bevindingen die het programma heeft opgeleverd, en die in de tussenrapportage nader worden toegelicht.

Met deze brief en de tussenrapportage geef ik invulling aan de toezeggingen die zijn gedaan in brieven aan de Tweede Kamer over Modernisering Milieubeleid⁶, als ook in antwoord op schriftelijke vragen van de Tweede Kamer over de begroting 2016 van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en over het programma Bewust Omgaan met Veiligheid⁷. Voorts ga ik in op de toezegging te bezien welke rol Nederland kan spelen in het versterken van het veiligheidsbeleid in Europa². Ten slotte wordt met deze brief ook het rapport met betrekking tot satellietnavigatie⁸ aangeboden.

Veiligheids- en gezondheidsrisico's vergelijken

Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) heeft een scan van de veiligheid en kwaliteit van onze leefomgeving uitgevoerd. Deze wordt als bijlage bij deze brief aangeboden en in de tussenrapportage nader besproken. Deze scan geeft aan hoe verschillende veiligheids- en gezondheidsrisico's zich verhouden. Het blijkt dat geen eenvoudige vergelijkingen te maken zijn tussen al deze bedreigingen op basis van doden, gewonden, ziektelast, ecologische schade, economische schade of maatschappelijke ontwrichting. Als we bijvoorbeeld naar ziektelast kijken, staan geluid en luchtkwaliteit hoog op de ranglijst, voor economische schade zijn dat verkeersongevallen en voor ecologische schade zijn dat bestrijdingsmiddelen.

Beleidsmatig wordt hier rekening mee gehouden door steeds al deze invalshoeken te bezien en integraal af te wegen. Daarbij wordt, impliciet of expliciet een basisbeschermingsniveau per risico aangehouden. Naast dit basisbeschermingsniveau wordt voor de langere termijn ook een ambitieniveau gehanteerd. De ruimte tussen het basisbeschermingsniveau en het ambitieniveau is de ruimte voor afweging. Vanzelfsprekend zijn daarbij altijd de technische en economische haalbaarheid maar ook de vigerende regelgeving en de perceptie van belanghebbenden van belang in de integrale (beleids)afweging.

De toepassing van een scala aan instrumenten, waaronder wettelijke regels en normen, zorgt ervoor dat situaties niet onveiliger of ongezonder worden dan het huidige niveau van basisbescherming en dat gestreefd wordt naar een gezonder en veiliger ambitieniveau. Er wordt gestreefd naar een omgeving waarin iedereen veilig en gezond is en zich ook zo voelt. Dat betekent dat in de toekomst ook meer dan nu in kaart gebracht moet worden hoe die veiligheid en gezondheid ervaren wordt. Hierop zal in de eindrapportage, begin 2018, van het programma Bewust Omgaan met Veiligheid nader worden ingegaan.

⁵ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 150877.25.

⁶ Kamerstuk 28 663, nr. 55.

⁷ Kamerstuk 28 663, nr. 62.

⁸ Synthese Rapport – Inventarisatie Kwetsbaarheid Uitval Satellietnavigatie. Capgemini Consulting, 11 maart 2016.

De door uw Kamer geschetste verschillen in reductie van risico's kunnen gezien worden in het licht van het feit dat, volgens de scan van het RIVM, de negatieve gevolgen van de verschillende risico's zich moeilijk laten vergelijken. De oplossing moet niet gezocht worden in een poging die verschillen op te heffen, maar in het begrijpen van de achterliggende oorzaak van die verschillen. Verschillen in (het tempo van) reductie van risico's kunnen ontstaan als gevolg van de afwegingen die plaatsvinden om van het huidige basisbeschermingsniveau door te ontwikkelen naar het lange termijn ambitieniveau. Dat ambitieniveau is wél voor alle thema's gelijk: een omgeving waarin iedereen veilig en gezond is en zich ook zo voelt.

Stapeling van gezondheids- en veiligheidsrisico's vergt integrale aanpak

Hoewel diverse afzonderlijke risico's voor de gezondheid en de veiligheid op veel plekken afnemen, neemt het gestapelde risico op sommige plekken toe, bijvoorbeeld in dichtbevolkte gebieden met intensieve veehouderij. Negatieve effecten op de gezondheid en veiligheid kunnen aan de orde zijn, zeker als het langdurige blootstelling of stapeling van verschillende risico's betreft. Er is sprake van stapeling (cumulatie) van risico's in de leefomgeving als op één plaats ongewenste effecten gelijktijdig optreden. Soms wordt daarnaast cumulatie ook gezien als ophoping van schadelijke stoffen in de loop der tijd op één plek of in één persoon. Het domino-effect dat ook wel in verband met cumulatie wordt genoemd, betreft een reeks van ongewenste effecten die volgtijdelijk optreden. De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om stapeling van risico's integraal aan te pakken op lokaal niveau. Stapeling van risico's is immers het meest voelbaar op lokaal niveau: «daar waar de burger zijn voordeur uitstapt» en geconfronteerd wordt met risico's vanuit verschillende bronnen. Het kabinet zal in de Nationale Omgevingsvisie⁹, die interdepartementaal in ontwikkeling is, nader ingaan op de aanpak van de stapeling van risico's en de rol en verantwoordelijkheid van rijk, lokale overheden en maatschappelijke organisaties hierin.

Aanpak voor nieuwe risico's: voorzorg en *Safe-by-Design*

Nieuwe, vaak technologische en snelle ontwikkelingen, zoals in de biotechnologie of de nanotechnologie, brengen niet alleen kansen maar mogelijk ook nieuwe risico's voor veiligheid en gezondheid met zich mee. De aard en ernst van deze risico's zijn vaak nog onzeker, waardoor ook niet duidelijk is of (nieuwe) regelgeving afdoende is om de basisveiligheid te garanderen. Daarom zijn bij dit soort risico's vanuit voorzorg passende maatregelen nodig, zoals blootstelling beperken, kennis vergroten en duidelijk zijn over wat nog onzeker is.

In de bijgevoegde tussenrapportage worden drie onderzoeken besproken waarin verkend is welke instrumenten ondersteunend zijn bij het omgaan met nieuwe risico's. Het gaat daarbij om nader onderzoek naar de jurisprudentie inzake het toepassen van voorzorg, de mogelijke rol van de schadevoorkomingsplicht en aansprakelijkheid bij de aanpak van nieuwe risico's.

Het voorkomen van nieuwe risico's is ook van belang voor het stimuleren van een circulaire economie. In een circulaire economie worden grondstoffen langer in de keten gehouden, dus is het extra belangrijk dat die grondstoffen veilig zijn voor mens en milieu. Met andere woorden: gezonde en veilige producten en processen zijn noodzakelijk bij het

⁹ Kamerstuk 34 682, nr. 1.

realiseren van een circulaire economie. Het beste is om dat niet achteraf te beoordelen, maar om al bij het begin van het ontwikkelen en toepassen van nieuwe stoffen en producten rekening te houden met gezondheid en veiligheid. *Safe-by-Design* is een concept in ontwikkeling dat geschikt lijkt om goed invulling te geven aan die voorwaarde. Op twee beleidsterreinen wordt dit concept nu nader uitgewerkt: in de modernisering van het biotechnologiebeleid¹⁰ en in het veiligheidsbeleid rond nanomaterialen. In de bijgevoegde tussenrapportage wordt daar nader op ingegaan.

Tot slot

Het afwegingskader *Bewust Omgaan met Veiligheid* geeft handvatten voor de overheidsinzet op risicovraagstukken, onder andere ook voor het helder zijn over verantwoordelijkheden. Bij de analyse van de maatschappelijke kwetsbaarheid ingeval van risico's bij uitval van satellieten is het verhelderen van verantwoordelijkheden in de praktijk gebracht. In de tussenrapportage wordt hierop nader ingegaan aan de hand van de aanbevelingen uit het rapport «Inventarisatie Kwetsbaarheid Uitval Satellietnavigatie» dat in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is opgesteld.

Het afwegingskader geeft aan dat niet alleen de daadwerkelijke veiligheid van belang is, maar ook hoe deze ervaren wordt. Bij bijvoorbeeld bedrijven waar veel gevaarlijke stoffen aanwezig zijn, lijkt de discussie over veiligheid sterk beïnvloed te worden door verschillen in perceptie over risico's. Ik zal daarom het komende jaar een pilot «belevingsthermometer» rond de veiligheid van BRZO-bedrijven ontwikkelen en uitproberen. Daarnaast zal worden gezien of en hoe deze belevingsthermometer op termijn kan worden toegevoegd aan de jaarlijkse «Staat van de Veiligheid Majeure Risicobedrijven», waarin tot nu toe alleen feitelijke gegevens zijn opgenomen.

In de tussenrapportage wordt aangegeven welke overige producten dit jaar nog worden uitgewerkt.

Een gelijklopende brief heb ik aan de Tweede Kamer aangeboden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkema

¹⁰ Kamerstuk 27 428, nr. 335.

Bijlagen bij deze brief zijn:

- Tussenrapportage «Bewust Omgaan met Veiligheid»
- Zijverden, M. van, et al., Een scan van de veiligheid en kwaliteit van onze leefomgeving. RIVM Briefrapport 2017-0030
- Kleinjans, R. et al. Cumulatie in risico- en veiligheidsvraagstukken – Verkenning. AMECO, Utrecht, april 2016.
- Keirse, A.L.M. Mogelijkheden schadevoorkomingsplicht via aansprakelijkheidsrecht. Universiteit Utrecht, januari 2016.
- Moor-van Vugt. A.J.C. de, Case studies Jurisprudentie Veiligheid en gezondheid. Universiteit van Amsterdam, augustus 2016.
- Bergkamp, L. et al. Wettelijke aansprakelijkheid voor milieugevolgen. Onderzoek naar wijzigingen in het milieuaansprakelijkheidsrecht in de periode 2010–2015. Universiteit Maastricht, 28 juni 2016.
- Halfman, W. en A. Ragas. Achter de Horizon – Beleidsperspectieven voor omgaan met onzekerheden bij nieuwe risico's. Radboud Universiteit Nijmegen, april 2016.
- Synthese Rapport – Inventarisatie Kwetsbaarheid Uitval Satellietnavigatie. Capgemini Consulting, 11 maart 2016