

BIJLAGE BIJ KABINETSTANDPUNT AGS-ADVIES PGS 12

Inleiding

Op 22 december 2009 heeft de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen (AGS) het advies "Ammoniak, opslag en verlading, advies over PGS 12" uitgebracht.

PGS 12 betreft de ongewijzigde heruitgave van de richtlijn CPR 13-1, uitgave 1999.

In de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen (PGS) wordt aandacht besteed aan transportveiligheid, milieuveiligheid, brandveiligheid en arbeidsveiligheid. Publicaties in deze PGS-reeks worden als 'stand der techniek'-documenten door het bedrijfsleven gehanteerd. Verder worden deze publicaties door overheden ten behoeve van vergunningverlening en handhaving gebruikt, en ten behoeve van het stellen van eisen door de Arbeidsinspectie.

In deze bijlage wordt de inhoud van het advies beknopt weergegeven, en reageert het Kabinet op de verschillende aanbevelingen. Tevens wordt in deze bijlage gerapporteerd over de ontwikkelingen rondom de beheerorganisatie PGS en de voortgang bij de uitvoering van het actualisatieprogramma PGS.

Samenvatting van het AGS-advies

De AGS stelt in het advies vast, dat PGS 12 niet meer actueel is. De AGS constateert dat veel van de aspecten in de huidige PGS 12 inmiddels ook en vaak anders geregeld zijn in wet- en regelgeving of in nationale en internationale normen en dat dit gemakkelijk leidt tot tegenstrijdigheden en daardoor ook tot knelpunten bij de vergunningverlening en handhaving.

Ook is de AGS van mening dat in PGS 12 geen methoden zijn gehanteerd voor integrale risicobeheersing en veiligheidsmanagement.

De AGS constateert dat de beschreven voorzieningen zijn gebaseerd op de stand der techniek van destijds. Er is geen beoordelingskader opgenomen waarmee een geaccepteerd veiligheidsniveau wordt getoetst. Er geldt ook geen verplichting om de veiligheid van een installatie in zijn geheel en de onderlinge samenhang tussen technische integriteit, bedrijfsvoering en ruimtelijke context te beoordelen.

De voorschriften in PGS 12 zijn gebaseerd op standaard installaties maar er zijn geen instrumentaria om afwijkingen van deze standaard te beoordelen of op om de consequenties van veranderingen in een bedrijf te toetsen. De AGS is van mening dat het opnemen van dergelijke middelvoorschriften in een dergelijke publicatie of in een vergunning leidt tot een verschuiving van de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van ondernemer naar overheid. De huidige middelvoorschriften in PGS 12 hebben geen meerwaarde naast de vigerende wetgeving en de state of the art normen voor risicobeheersing en veiligheidsmanagement.

De AGS beveelt aan om de huidige PGS 12 te vervangen door een PGS 12 nieuwe stijl. In een dergelijke PGS 12 nieuwe stijl moet dan het verband tussen relevante wet- en regelgeving, normen, standaarden en brancherichtlijnen overzichtelijk worden weergegeven en hanteerbaar worden gemaakt voor de praktijk. De AGS is van mening dat het essentieel is dat om in een dergelijke PGS 12 nieuwe stijl de in het advies besproken methodieken voor risicobeheersing en veiligheidsmanagement op te nemen.

Daarmee wordt invulling gegeven aan de algemene zorgplichtbepalingen in de Arbeidsomstandighedenwet en de Wet milieubeheer, aldus de AGS.

De AGS beveelt twee verschillende instrumentaria aan.

Ten eerste dient de veiligheid te worden aangetoond door op systematische wijze gevaren in kaart te brengen, risico's te beoordelen en passende maatregelen te

treffen zodat met een zogenaamde SIL-benadering (safety integrity level) een tevoren vastgesteld veiligheidsniveau wordt bereikt.

Het tweede door de AGS aanbevolen instrumentarium richt zich op de bedrijfsvoering. Dit dient aan de hand van een veiligheidsmanagementsysteem plaats te vinden.

De AGS beveelt aan het overzichtsdocument regelmatig te actualiseren.

Naar de mening van de AGS kan het instrumentarium worden gebruikt door bedrijven om hun verantwoordelijkheid voor veiligheid op toetsbare wijze in te vullen.

Ook heeft de AGS de door de Europese branchevereniging voor kunstmestproducenten (European Fertilizers Manufacturers Association, EFMA) opgestelde brancherichtlijnen beoordeeld. Een aantal van deze richtlijnen behandelen specifieke installaties en handelingen voor opslag en verlading van ammoniak. De AGS constateert dat dergelijke richtlijnen nog ontbreken voor de opslag en verlading van tankwagens en van schepen en voor de opslag van ammoniak onder druk.

De AGS is van mening dat deze EFMA-documenten beschikbaar moeten komen voor vergunningverlening en handhaving.

De AGS beveelt aan de EFMA-documenten een formele status te geven door een verwijzing op te nemen in PGS 12 nieuwe stijl. Tevens beveelt de AGS aan afspraken te maken met de EFMA over het periodiek toetsen van de documenten op actualiteit en aansluiting op nationale wetgeving.

Daarnaast beveelt de AGS aan de EFMA-documenten aanhangig te maken in Europese overlegstructuren, waardoor deze onderdeel kunnen gaan uitmaken van een geharmoniseerde benadering.

Tot slot wijst de AGS op de consequenties van het aanbevolen instrumentarium voor kennis en ervaring bij zowel overheid als bedrijfsleven.

Het AGS-advies over PGS 12 in relatie tot het kabinetsstandpunt over het AGS-advies "de PGS-reeks nader beschouwd"

Het advies van de AGS over PGS 12 past in de reeks adviezen die de AGS sinds de instelling er van in 2005 heeft uitgebracht.

De AGS heeft inmiddels geadviseerd over een aantal publicaties in de reeks en heeft een zienswijze ontwikkeld op de functie en het belang van de Publicatiereeks. Deze zienswijze is in het AGS-advies "de PGS-reeks nader beschouwd", dd 20 december 2006 weergegeven. Het gaat hierbij onder andere over het verouderde karakter van de reeks en de veranderende omstandigheden, op de discussie over doel- en middelvoorschriften en op de verantwoordelijkheid voor het bedrijfsleven voor veiligheidsmaatregelen.

Omdat veel van de aanbevelingen uit het advies van de AGS over PGS 12 overeen komen met de zienswijze zoals die in het AGS advies "de Publicatiereeks nader beschouwd", staan vermeld, wordt onderstaand het kabinetsstandpunt dat op 13 maart 2008 over dit advies aan de Tweede Kamer is meegedeeld, kort gememoreerd.

Voorafgaand aan dit kabinetsstandpunt uit 2008 is het gebruikersveld, dus zowel overheid als bedrijfsleven, geconsulteerd. Verslagen van deze consultatieronde zijn, als bijlagen bij het kabinetsstandpunt, aan uw Kamer toegezonden. Gebruikers gaven aan dat het gebruik maken van doelvoorschriften een goede ontwikkeling is en daarmee, waar mogelijk, het veiligheidsbesef wordt gestimuleerd en de mogelijkheid verbetert om risicogericht toezicht vorm te geven. Met name de grote bedrijven gaven aan goed uit de voeten te kunnen met doelvoorschriften. De MKB-bedrijven daarentegen gaven aan dat de vertaling van

doelvoorschriften naar maatregelen in veel gevallen hoge (advies)kosten met zich zal brengen, en dat geen bijdrage aan het veiligheidsbesef zal ontstaan. Daarnaast wezen gebruikers op de uitvoeringspraktijk van alledag waarin standaard maatregelen zorgen voor snelheid, uniformiteit en houvast. Gebruikers konden zich vinden in de aanbeveling van de AGS om meer dan voorheen te verwijzen naar elders bestaande en adequate regelgeving en normering. Tenslotte waren de gebruikers van mening dat naast een omschrijving van toepasbare maatregelen ook zoveel mogelijk de doelen moeten worden genoemd, zodat alternatieve maatregelen op gelijkwaardigheid kunnen worden getoetst. In het kabinetsstandpunt over het AGS-advies "de Publicatiereeks nader beschouwd" is dus voor de doel/middelvoorschriften-kwestie een benadering gekozen met meer nuance en meer aandacht voor de lastendruk voor het bedrijfsleven.

In het Algemeen Overleg van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op 11 juni 2008 heeft u met deze benadering ingestemd.

Het kabinet heeft bovendien aangegeven dat waar mogelijk aansluiting moet worden gezocht bij internationale best practices en standaarden, dat duplicatie van regelgeving moet worden voorkomen en dat deregulering conform de herijkingprogramma's vorm moet krijgen, maar heeft tevens vastgesteld dat er grenzen zijn aan een terugtrekkende overheid als het gaat om de veiligheid van mens en milieu. In het standpunt wordt betoogd dat de Publicatiereeks PGS een goede basis is voor integrale benadering op het gebied van arbeidsveiligheid, bescherming van mens en milieu in de omgeving en de voorbereiding op de rampenbestrijding, alsmede om een goede toets uit te voeren op noodzaak, evenredigheid, effectiviteit, efficiency, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Ook het voorkomen van tegenstrijdige regels en het voorkomen van het opleggen van regels die voor de doelgroep niet haalbaar of betaalbaar zijn, is geborgd. Ten aanzien van de doel/middel-voorschriftendiscussie heeft het kabinet besloten dat per publicatie zal worden bepaald, gezamenlijk met de doelgroep en betrokken overheden, in hoeverre kan worden volstaan met doelvoorschriften en zorgplichtbepalingen en waar nodig ook concrete maatregelen moeten worden opgenomen.

In het kabinetsstandpunt uit 2008 wordt de visie van de AGS onderschreven dat bedrijven verantwoordelijk zijn voor de door hen te nemen veiligheidsmaatregelen.

De beheerorganisatie Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen

In het kabinetsstandpunt uit 2008 is ook ingegaan op de toekomst van de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen. Immers, omdat de AGS het zorg dragen voor de inhoud van PGS richtlijnen niet tot haar taken rekent, moest er een voorziening komen die de verantwoordelijkheid neemt voor de dagelijkse zorg van voorbereiding, beheer en actualisering van de Publicatiereeks.

In 2008 heeft het kabinet besloten de actualisatie en het beheer van de PGS over te dragen aan een zelfstandige beheerorganisatie. De praktische inrichting van de PGS beheerorganisatie is vervolgens in overleg met alle betrokkenen tot stand gekomen. Er is gekozen voor een vorm waarbij de PGS gebruikers (bedrijfsleven en overheden) gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de inhoud van de publicaties en het periodiek aanpassen van de Publicatiereeks aan de actuele ontwikkelingen en behoeften in het veld. Het ministerie van VROM stelt hiervoor jaarlijks een budget ter beschikking. Er is een programmaraad ingesteld die aan het roer staat van de PGS beheerorganisatie. Deze wordt gevormd door vertegenwoordigers vanuit het bedrijfsleven (VNO-NCW en MKB Nederland),

werknemers (vakcentrale MHP) en overheden (NVBR, IPO, VNG, Arbeidsinspectie en VROM), voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter

In de procedures en randvoorwaarden voor de beheerorganisatie zijn bovengenoemde zaken als aansluiting bij internationale best practices en standaarden, doel/middelbenadering, toets op noodzaak, evenredigheid, effectiviteit, efficiency, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, het voorkomen van tegenstrijdige regels en het waar mogelijk terugdringen van bestuurlijke en administratieve lasten vastgelegd. In de PGS-teams die een specifieke PGS voorbereiden dan wel actualiseren, moet een evenwichtige vertegenwoordiging zijn van overheid en (verdienend en betalend) bedrijfsleven. De programmaraad ziet hier op toe. Ook wordt het door de AGS ontwikkelde toetsingskader met de drie aandachtsgebieden technische integriteit, bedrijfsvoering en ruimtelijke context, door de beheerorganisatie voorgeschreven. Het waar mogelijk hanteren van methodieken voor risicobeheersing en veiligheidsmanagementsystemen maakt onderdeel uit van deze aandachtsgebieden.

Jaarlijks wordt door de programmaraad een werkprogramma met begroting vastgesteld. Uitgangspunt voor het meerjarige actualisatie programma is dat de publicaties uit de reeks niet ouder zijn dan vijf jaar of op z'n minst elke vier tot vijf jaar worden geëvalueerd op hun houdbaarheid. Dit leidt tot een redelijk voorspelbaar meerjarig programma van evaluaties en hier van afgeleid de benodigde herzieningen. Hierbij geldt uiteraard dat actuele ontwikkelingen aanleiding kunnen geven tot bijstelling van het actualisatie programma. Sinds de beheerorganisatie operationeel is (begin 2009) zijn PGS 13 (ammoniak: toepassing als koudemiddel voor koelinstallaties en pompen) en PGS 25 (aardgasafleverinstallaties voor motorvoertuigen) gepubliceerd. PGS 16 (LPG: autogas) is nu als concept gepubliceerd. Het concept van PGS 28 (vloeibare aardolieproducten: afleverinstallaties en ondergrondse opslag) wordt op korte termijn gepubliceerd.

Er zijn momenteel negen PGS-teams actief, voornamelijk met actualisaties van bestaande publicaties. In 2010 gaan nog eens vier PGS-teams van start, twee actualisaties en twee nieuwe onderwerpen.

Meerdere actualisaties van publicaties in de Publicatiereeks zijn uitgevoerd zonder dat een advies van de AGS beschikbaar of in voorbereiding was. Het is gebruikelijk om een onderwerp waarover de AGS wel een advies aan het voorbereiden is, niet te programmeren, maar eerst het AGS-advies af te wachten. Deze werkwijze is ook met PGS 12 gevolgd.

Het Kabinetsstandpunt over het AGS advies PGS 12

Het Kabinet onderschrijft de constatering van de AGS dat de huidige PGS 12 niet meer actueel is. De beschreven voorzieningen zijn gebaseerd op de stand der techniek van destijds. De PGS programmaraad zal de actualisatie van deze PGS nu ter hand nemen. In het werkprogramma van de beheerorganisatie is de start gepland in de tweede helft van 2010.

De opdrachtformulering aan het PGS team dat deze actualisatie voor zijn rekening neemt, gaat uit van het advies van de AGS en van de reactie van het Kabinet hierop. Ook de eerder beschreven algemeen geldende uitgangspunten, procedures en randvoorwaarden, die voor de beheerorganisatie gelden, zijn van toepassing. Dat geldt ook voor de genuanceerde afweging tussen middel- en doelvoorschriften.

Extra aandacht vraag ik voor het aspect van de lastendruk voor het bedrijfsleven. Mogelijkheden om lastendruk te verlichten, uiteraard met behoud van het vereiste beschermingsniveau voor milieu en veiligheid, moeten niet onbenut worden

gelaten. Voor wat betreft de aanbeveling van de AGS om in de geactualiseerde PGS 12 een veiligheidsmanagementsysteem op te nemen, merk ik op dat in het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) al de verplichting is opgenomen voor aangewezen stoffen of bedrijven, dat een veiligheidsbeleid moet worden gevoerd en een veiligheidsmanagementsysteem moet zijn geïmplementeerd. Dat zou leiden tot een dubbele verplichting omdat het merendeel van de PGS-12 bedrijven onder het Brzo valt. Ook is het niet de bedoeling dat bedrijven die niet onder het Brzo vallen, via een publicatie in de Publicatiereeks verplicht worden dezelfde maatregelen te doen treffen.

De aanbeveling van de AGS dat op systematische wijze gevaren in kaart moeten worden gebracht, ondersteun ik. Echter de wijze waarop risico's worden geclassificeerd, dient te worden vrijgelaten. De door de AGS aanbevolen SIL benadering is een mogelijkheid, maar er zijn meerdere methodieken.

Het gebruik maken van de kennis zoals die is vastgelegd in de EFMA documenten is gegarandeerd door de betrokkenheid van het bedrijfsleven. De mate van bruikbaarheid zal tijdens de actualisatie door het uitvoerende PGS team worden beoordeeld. Ik deel de mening van de AGS dat zo veel mogelijk moet worden nagestreefd gebruik te maken of te verwijzen naar de EFMA documenten.

Voor wat betreft het advies van de AGS om de EFMA documenten in Europese overlegstructuren aanhangig te maken, kan ik melden dat de Programmaraad voornemens is de gehele Publicatiereeks onder de aandacht te brengen van het IPPC bureau te Sevilla

Voor wat betreft de aanbeveling van de AGS om een nieuwe PGS 12 periodiek te actualiseren wijs ik er op dat periodieke actualisatie een standaard onderdeel van het werkprogramma van de beheerorganisatie is.

Dit standpunt is afgestemd met de Programmaraad van de beheerorganisatie PGS.