

Vergaderjaar 2010–2011

27 801

Vierde Nationaal Milieubeleidsplan

Nr. 75

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 maart 2011

In de brief van 4 oktober 2006 (TK, 2006–2007, 27 801, nr. 44) is aangegeven dat het Rijk het groepsrisicobeleid in 2010 zou evalueren. Daarbij is aangegeven dat de evaluatie zich zal richten op de kwaliteit van de afgelegde verantwoordingen en zal worden nagaan of de geaccepteerde groepsrisico's in zijn algemeenheid een verhoging of verlaging van het (ervaren) veiligheidsniveau in Nederland tot gevolg hebben gehad.

Mede namens de minister van Veiligheid en Justitie bied ik u hierbij de rapportage aan naar de werking van de verantwoordingsplicht groepsrisico.¹

Achtergrond

Het Nederlandse externe veiligheidsbeleid berust op twee pijlers: het plaatsgebonden risico en het groepsrisico. Het plaatsgebonden risico heeft betrekking op de kans per jaar dat een persoon op een bepaalde plaats overlijdt als rechtstreeks gevolg van een calamiteit, veroorzaakt door een ongeval met gevaarlijke stoffen of een ongeval met een vliegtuig. Het hanteren van een norm voor het plaatsgebonden risico biedt een basisveiligheidsniveau voor de individuele burgers in de omgeving van een risicovolle activiteit.

Het groepsrisico is een maat voor de kans, dat door een incident bij een activiteit met gevaarlijke stoffen of een vliegtuig, een groep mensen, die niet rechtstreeks bij de activiteit betrokken is, tegelijkertijd omkomt.

In het Vierde Nationaal Milieubeleidsplan is gekozen voor een verantwoordingsplicht groepsrisico. Deze verantwoordingsplicht is wettelijk vastgelegd. De kern van de verantwoordingsplicht is dat een bevoegd gezag de ruimte wordt geboden om zelf de verandering in de hoogte van het groepsrisico bijvoorbeeld als gevolg van ruimtelijke ontwikkelingen of ontwikkelingen bij een bedrijf vallend onder de werkingssfeer van het

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Besluit externe veiligheid inrichtingen, af te wegen tegen andere aspecten van die ontwikkeling.

Veelal vormen de provincie of de gemeente vanuit hun verantwoordelijkheid rond milieuvergunningen en bestemmingsplannen het bevoegd gezag voor de verantwoordingsplicht groepsrisico. In de afweging bij de verantwoordingsplicht spelen specifieke lokale omstandigheden zoals ruimte druk, economische belangen, mogelijk te treffen maatregelen en mogelijkheden van de rampenbestrijdingsorganisatie een rol. Dat kan er toe leiden dat bij een gelijk groepsrisico de uitkomsten van de groepsrisicoafweging van locatie tot locatie kunnen verschillen.

De verantwoordingsplicht voorziet in een bestuurlijk gemotiveerd oordeel over de aanvaardbaarheid van de kans op een ramp met een bepaalde omvang ten gevolge van een risicovolle activiteit.

Dergelijke bestuurlijk gemotiveerde oordelen moeten uiteindelijk leiden tot beheersing van het groepsrisiconiveau en verbetering van het (ervaren)veiligheidsniveau in Nederland.

Uitkomsten van het onderzoek

kwaliteit van de verantwoording

Uit de evaluatie komt naar voren dat er de kritische kanttekeningen te plaatsen zijn bij de werking van de verantwoordingsplicht.

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten en provincies bij de uitvoering moeite hebben met het in kaart brengen en beoordelen van de optredende risico's, vaak geen bewuste bestuurlijke afweging maken en moeite hebben met het borgen van bronmaatregelen of maatregelen om de zelfredzaamheid of bestrijdbaarheid te bevorderen.

ontwikkeling veiligheidsniveau

Het onderzoek laat zien dat de ontwikkeling van de hoogte van het veiligheidsniveau niet eenvoudig te schetsen is. Doordat de hoogte van de groepsrisico's van de verschillende risicobronnen in Nederland niet wordt bijgehouden, is het niet mogelijk om cijfermatig te bepalen hoe de hoogte zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Ondanks de verantwoordingsplicht lijkt er op lokaal niveau sprake van een trend naar een toename. Mogelijk is deze lokale toename echter geringer dan deze zou zijn geweest zonder verantwoordingsplicht. Op nationaal en bovenlokaal niveau zijn er verschillende programma's die, in samenspel met de decentrale overheden, bijdragen aan de verlaging van het lokale groepsrisico en aan het vergroten van het afwegingsperspectief van gemeenten en provincies. Het gaat dan om de realisatie van het Basisnet, de aanleg van de Betuwelijn en de maatregelen bij LPG stations. Momenteel is niet duidelijk hoe de lokale trend en de ontwikkelingen op nationaal niveau zich onderling verhouden.

advies

De onderzoekers concluderen dat er aanleiding is voor beleidsaanpassingen die raken aan wet- en regelgeving en de praktische uitvoering daarvan.

Zij adviseren daarbij aan te sluiten bij de huidige systematiek.

Het rapport beschrijft een aantal oplossingsrichtingen die een bijdrage kunnen leveren aan de verbetering van het systeem. De onderzoekers adviseren de oplossingsrichtingen nader uit te werken met de betrokken partijen om te komen tot een aanpassing en optimalisering van het systeem van verantwoording groepsrisico.

Visie op onderzoeksresultaten

Als het gaat om het voorkomen van rampen met gevaarlijke stoffen (groepsrisicobeleid) ligt de systeemverantwoordelijkheid bij de Rijks-overheid. De bij de verantwoordingsplicht te doorlopen stappen bieden de waarborg voor een zorgvuldige bestuurlijke afweging, die transparant is voor burgers. Die afweging is op het niveau gelegd van het bevoegd gezag. In het merendeel van de gevallen betreft dat de gemeente of de provincie. Bij grote projecten zoals het Basisnet en de aanleg van de Betuweroute, is het Rijk bevoegd gezag.

Die voorbeelden geven aan dat het systeem van verantwoording van het groepsrisico als zodanig goed functioneert en een zorgvuldige en voor burgers transparante besluitvorming mogelijk maakt.

Uit het evaluatierapport blijkt dat niet het systeem, maar de uitvoering van de verantwoordingsplicht groepsrisico verbetering behoeft. De onderzoekers geven aan dat de oplossing gezocht moet worden in aanscherping van de huidige systematiek.

Ik hecht er dan ook aan vast te houden aan het huidige systeem met een verantwoordingsplicht op lokaal niveau. Ik word daarin bevestigd door signalen van IPO, VNG en NVBR dat het groepsrisicobeleid steeds beter ingebed raakt in de uitvoeringspraktijk.

De in het rapport gepresenteerde resultaten en gesignaleerde knelpunten ten aanzien van de verantwoordingsplicht van het groepsrisico worden door mij herkend. Ik realiseer mij daarbij dat de complexiteit van de materie belemmerend heeft gewerkt voor een adequate uitvoering door de decentrale overheden.

Ik ben voornemens verbeteringen door te voeren met het oog op de praktische toepassing van het groepsrisicobeleid, zoals nu vastgelegd in het Besluit externe veiligheid inrichtingen. Een belangrijk onderdeel daarvan is het introduceren van een ondergrens voor de verantwoordingsplicht naar analogie met het Besluit externe veiligheid buisleidingen en het in voorbereiding zijnde Besluit transportroutes externe veiligheid. Met het introduceren van een ondergrens wordt onderscheid gemaakt tussen gevallen waarin het uitvoeren van verantwoordingsplicht wel en niet relevant is. Voor de relevante gevallen moet de verantwoording beter en met meer aandacht voor de in de wet- en regelgeving vastgelegde inhoudelijke vereisten van de verantwoording plaatsvinden.

Verder gaat het er om te bereiken dat de verantwoording van het groepsrisico het resultaat is van een afweging die op bestuurlijk niveau heeft plaatsgevonden en herkenbaar is voor burgers.

Daarbij zie ik het ook als mijn verantwoordelijkheid om de komende jaren nadrukkelijk toe te zien op het volgen van de vastgelegde kaders voor de verantwoordingsplicht door het bevoegd gezag om daarmee te borgen dat de burgers op een navolgbare en transparante manier inzicht hebben in besluiten met groepsrisico gevolgen in hun omgeving. Binnen de bestaande wettelijke kaders zie ik mogelijkheden om te komen tot verbetering van de uitvoering door breder gebruik te maken van «good practices».

Bij het komen tot verbetering zal ook worden gekeken naar de factoren die van belang waren bij de eerder genoemde programma's op nationaal en bovenlokaal niveau als het gaat om beheersing van het groepsrisico.

Inmiddels ben ik met IPO, VNG en NVBR gestart om, op basis van het rapport, te komen tot een verbeterprogramma verantwoordingsplicht groepsrisico waarin de bovengenoemde sporen een plek zullen krijgen.

Het spreekt voor zich, dat wanneer de resultaten van de onderzoeken in relatie tot de brand bij Chemie-Pack daar aanleiding toe geven, het verbeterprogramma bijgesteld zal worden.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma