

Vergaderjaar 2007–2008

27 801

Vierde Nationaal Milieubeleidsplan

Nr. 60

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE- LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juli 2008

Zoals door mij toegezegd in het Algemeen Overleg van 11 juni jl. met de commissie VROM geef ik onderstaand mijn reactie op de door de AGS aan de Tweede Kamer gezonden brief (d.d. 6 juni 2008) inzake de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen (PGS). Deze brief gaat in op het kabinetsstandpunt «PGS reeks nader beschouwd» (Kamerstuk 2007–2008, 27 801, nr. 56, 19 maart 2008).

De AGS geeft in zijn brief aan dat het onderwerp PGS veel verder reikt dan alleen het beleidsterrein van VROM. Deze constatering is geheel juist. Al in de jaren zeventig is gekozen voor een integrale benadering ten aanzien van gevaarlijke stoffen binnen de werkterreinen van de Wet milieubeheer (inclusief externe veiligheid), arbeidsveiligheid, transportveiligheid en de brandpreventie en -repressie. Deze integrale benadering, waarbij tegenstrijdige of dubbele voorschriften voor bedrijven worden voorkomen wordt ook richting de toekomst voortgezet in de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen. De suggestie van de AGS in de voorlaatste alinea van de brief dat er nu geen sprake zou zijn van een integrale aanpak is daarom juist met betrekking tot de PGS niet in overeenstemming met de praktijk.

De AGS voert verder een aantal waardevolle adviezen en rapporten aan van bijvoorbeeld de commissie Oosting, de Onderzoeksraad voor Veiligheid en de commissie Dekker en verwijst ook nog naar de Nota Vernieuwing Rijksdienst. Het kabinetsstandpunt over de publicatiereeks is voor zover de hiervoor genoemde adviezen en rapporten raakvlakken hebben met de publicatiereeks in lijn met deze adviezen en het kabinetsbeleid dat hieruit is voortgekomen. Het gaat te ver om hier in te gaan op de gehele breedte van de adviezen die de AGS hier aanhaalt. Ik verwijs u hiervoor graag naar de betreffende kabinetsreacties en het overleg dat hierover is of nog wordt gevoerd met de Tweede Kamer.

Als ik dan terugkom bij de kern van de AGS brief merk ik op dat de AGS zich naast de integrale aanpak ook zorgen maakte over vermeende ondui-

delijkheid over de verantwoordelijkheidsverdeling en het gebruik van middelvoorschriften.

De zorg ten aanzien van de verantwoordelijkheden kan ik direct weg nemen. Bedrijven zijn en blijven verantwoordelijk voor de door hen te nemen veiligheidsmaatregelen in relatie tot de risico's van het bedrijf. Het Kabinet is tevens van mening dat de Publicatiereeks een goed kader moet bieden voor bedrijven op basis waarvan zij hun keuzes kunnen maken. De inbreng van het bedrijfsleven bij de tot standkoming van de publicaties moet zorgen voor goede voorbeelden van de stand der techniek en maatregelen die uitvoerbaar zijn en in verhouding staan tot de risico's. Daarbij zijn de richtlijnen dusdanig geformuleerd dat in voorkomende gevallen een bedrijf op basis van gelijkwaardigheid voor andere maatregelen kan kiezen. De verantwoordelijkheid blijft dan ook daar waar deze thuishoort, namelijk bij het bedrijf en voor wat betreft adequate vergunningverlening en handhaving bij het bevoegd gezag. Voor afgestemd en eenduidig toezicht is het een groot voordeel dat over een geïntegreerd document als een PGS-publicatie kan worden beschikt.

Ten aanzien van het AGS advies met doelvoorschriften te werken en het gebruik van middelvoorschriften te voorkomen, verschillen de meningen in het veld met die van de AGS.

Zoals ook vermeld in het kabinetsstandpunt hebben de departementen consulterende workshops georganiseerd met het bedrijfsleven en de betrokken overheden in voorbereiding op het standpunt. Hieruit is geconcludeerd dat eigenlijk alleen de grote bedrijven uit de voeten kunnen met het AGS advies en dat het advies minder aansluit bij de situatie en behoeften van de grote groep middelgrote en kleine bedrijven die met gevaarlijke stoffen werken. De AGS heeft wel oog voor de situatie bij het midden en klein bedrijf, maar de voorgestelde oplossing wordt niet gedragen door het veld. De AGS stelt dat deze bedrijven terug kunnen vallen op hun branche (indien aanwezig) of externe adviseurs, terwijl het Kabinet met het veld van mening is dat dit alleen leidt tot hogere kosten voor het bedrijfsleven en niet bijdraagt aan het veiligheidsbesef van de betreffende bedrijven.

Het Kabinet is daarom van mening dat waar dit gerechtvaardigd is volstaan kan worden met doelvoorschriften en zorgplichtbepalingen met verwijzing naar relevante standaarden en/of branchedocumenten. Dit sluit aan bij het AGS advies en met name ten aanzien van een goed georganiseerde en veelal internationaal georiënteerde doelgroep kan dat het geval zijn. De grotere bedrijven geven ook aan hier in de meeste gevallen de voorkeur aan te geven. Toch blijven er situaties waarvoor het wenselijk is om verder te gaan en de beleidsdoelstellingen uit te werken naar concrete maatregelen die de stand der techniek goed weergeven. In een aantal gevallen zal het lastig blijken om veiligheidsdoelvoorschriften helder en operationaliseerbaar te formuleren (dit is een randvoorwaarde voor regulering via doelvoorschriften) of is het omwille van efficiency (niet ieder voor zich het wiel uit laten vinden) en duidelijkheid gewenst om concrete maatregelen uit te werken. Het Kabinet zal dit per stofspecifieke publicatie meewegen en samen met de doelgroep en de andere overheden bepalen in hoeverre volstaan kan worden met doelvoorschriften en zorgplichtbepalingen en waar nodig ook concrete maatregelen opnemen.

In het Algemeen Overleg vroeg de commissie mij om nog eens toe te lichten waarom het Kabinet ten aanzien van de Publicatiereeks een andere lijn kiest dan met het Arbeidsveiligheidsbeleid. Het Kabinet is van mening dat er grenzen zijn aan een terugtrekkende overheid als het gaat om de veiligheid van mens en milieu. De overheid blijft immers een verantwoordelijkheid houden voor de bescherming van omwonenden en het milieu

bij de vergunningverlening. De AGS noemt de herziening van de Arbowetgeving als voorbeeld waarbij de nadere invulling van maatregelen wordt overgelaten aan de sociale partners. In geval van de arbeidsomstandigheden zijn de werkgever en werknemer samen verantwoordelijk voor de arbeidsomstandigheden en kunnen zij een werkbare set maatregelen treffen om aan de doelvoorschriften uit de Arbowet te voldoen. Voor de bescherming van omwonenden en het milieu bij vergunningverlening liggen de verantwoordelijkheden anders dan bij arbeidsomstandigheden, hetgeen verschillen in aanpak rechtvaardigt of zelfs noodzakelijk maakt. In het kader van externe veiligheid is het potentiële slachtoffer niet rechtstreeks betrokken bij de gevaarvolle activiteit, terwijl dat in het kader van de arbeidsveiligheid wel het geval is.

Dit rechtvaardigt een andersoortige verantwoordelijkheidsstructuur en daarmee ook een andersoortige rol van de overheid. Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) brengt dit onderscheid op deze wijze aan, in haar recent uitgebrachte publicatie «Gevaarlijke Stoffen» (webpublicatie nr. 36, oktober 2007). De PGS gaat uit van een integrale benadering van arbeidsveiligheid, bescherming van mens en milieu in de omgeving en de voorbereiding rampenbestrijding. Voor deze laatste belangen ontbreken veelal goed georganiseerde en deskundige sociale partners en is het naar de mening van het Kabinet aan de overheid om de balans te bewaren door deskundige inbreng vanuit de uitvoerende overheden samen te brengen met de deskundigen vanuit het bedrijfsleven.

De voorbereidingen om per 1 januari 2009 te komen tot een PGS-beheersorganisatie zijn nog in volle gang. De contouren hiervan zijn afgestemd met betrokken bedrijfsleven en uitvoerende overheden. Duidelijk is al dat het gaat om een voornamelijk faciliterende beheersorganisatie van bescheiden omvang. Ik zal u in de voortgangsrapportage Externe Veiligheid na de zomer nader informeren over de vorderingen.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer