



De publicatiereeks nader beschouwd

Adviesraad Gevaarlijke Stoffen



Adviesraad Gevaarlijke Stoffen

De Publicatierreeks Gevaarlijke Stoffen nader beschouwd

ADVIESRAAD GEVAARLIJKE STOFFEN

Voorwoord

Bij de instelling van de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen in 2004 heeft de regering verzocht ook adviezen uit te brengen over de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen. Deze reeks bestaat uit onder andere rekenvoorschriften en technische stofspecifieke richtlijnen voor enkele gevaarlijke stoffen. De richtlijnen worden gebruikt bij vergunningverlening en handhaving. Deze richtlijnen vinden hun oorsprong in de jaren zestig en zeventig en waren bekend als de serie richtlijnen van de Commissie Preventie van Rampen door gevaarlijke stoffen. De richtlijnen zijn verouderd in zowel technisch-wetenschappelijk opzicht als wat betreft de aansluiting op de huidige stelsels van normen en wet- en regelgeving.

Inmiddels heeft de Adviesraad een eerste advies uitgebracht over deel 11 van de reeks (chlor). Andere adviezen, over de delen 13 en 16 tot en met 24 – respectievelijk ammoniak-koudemiddelen en LPG en propaan – worden tegelijk met dit advies uitgebracht en een advies over ontplofbare stoffen en artikelen (de voormalige CPR-7, springstoffen) volgt in 2007. De Adviesraad heeft zodoende kennis en ervaring opgebouwd met een flink deel van de reeks. Gaandeweg heeft de Adviesraad, mede in het licht van veranderende omstandigheden, een nieuwe zienswijze ontwikkeld op de functie en het belang van de reeks. Deze visie is in samenspraak met ‘het veld’ – via commissies en klankbordgroepen – tot stand gekomen.

De Raad sluit hierbij aan bij de ontwikkelingen van de afgelopen jaren, waarbij nieuwe regelgeving tot stand kwam, waarin – mede op basis van Europese regelgeving – een groter accent ligt op onderscheid naar taken en verantwoordelijkheden van partijen in de keten. Voor het veilig omgaan met gevaarlijke stoffen geldt dat de verantwoordelijkheid duidelijker bij bedrijven wordt neergelegd, waardoor de kaderstellende en toezichhoudende rol van de overheid helderder is geworden. Bovendien is het bouwwerk van wet- en regelgeving beter gestructureerd: er is meer dan voorheen sprake van een gelaagde opbouw, waarbij op het hogere niveau algemene doelen worden geformuleerd en op lagere niveaus subdoelen. In – veelal internationale – normen, standaarden, technische afspraken en praktijkrichtlijnen is de wet- en regelgeving nader uitgewerkt. Bovendien heeft in de afgelopen decennia het

inzicht in het veilig omgaan met gevaarlijke stoffen een enorme vlucht genomen en zijn er betrouwbare methoden ontwikkeld voor systematische risicobeoordeling en veiligheidsbeheerssystemen. Deze veranderingen hebben ook consequenties voor de functie van de Publicatiereeks. In dit advies geeft de Raad de genoemde trends weer. In adviezen over specifieke delen uit de Publicatiereeks wordt van geval tot geval beoordeeld of een deel uit de reeks toegevoegde waarde heeft ten opzichte van wet- en regelgeving, normen en standaarden.

De voorzitter,

De algemeen secretaris,

Prof. dr ir J.G.M. Kerstens

N.H.W. van Xanten,
apotheker, toxicoloog, MPA

Inhoudsopgave

2	Voorwoord
5	Inhoudsopgave
7	1 Van CPR naar AGS
7	De Commissie Preventie van Rampen door gevaarlijke stoffen
7	Rapport Commissie Oosting
8	Adviesraad Gevaarlijke Stoffen
9	2 Van CPR-richtlijnen naar de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen
9	Stofspecifieke richtlijnen
9	Brief staatssecretaris
10	Rechtskarakter PGS
10	Juridische implicaties overgang naar PGS
11	3 Veranderende omstandigheden
11	De terugtrekkende overheid
11	Eigen verantwoordelijkheid
12	EU-regelgeving en internationale standaardisering
13	4 Visie AGS op de Publicatiereeks
13	Toetsingskader
13	Ervaring van de AGS met de Publicatiereeks
14	Doelvoorschriften
15	Keuze van concrete veiligheidsmaatregelen in de praktijk
15	Vereiste kennis
17	5 Conclusies en aanbevelingen
19	Samenstelling raads werkgroep
20	Colofon

1 Van CPR naar AGS

DE COMMISSIE PREVENTIE VAN RAMPEN DOOR GEVAARLIJKE STOFFEN

In 1964 is de Commissie Preventie van Rampen door gevaarlijke stoffen (CPR) ingesteld. Vanwege onder andere een aantal incidenten was er behoefte aan inzicht in de gevaarsaspecten van stoffen die in de destijds sterk groeiende chemische industrie werden gebruikt. De CPR werkte met subcommissies die richtlijnen opstelden voor veilig gebruik en veilige opslag van gevaarlijke stoffen en in enkele gevallen ook voor veilig vervoer van deze stoffen. De Commissie was samengesteld uit vertegenwoordigers – aanvankelijk directeuren van de rijksdienst onder leiding van een directeur-generaal – van ministeries die veiligheid in relatie tot gevaarlijke stoffen in hun takenpakket hadden. Thans zijn dit VROM (externe veiligheid van inrichtingen), SZW (arbeidsveiligheid), BZK (brandpreventie en rampenbestrijding) en V&W (transportveiligheid)¹. Een belangrijke taak van de commissie was het uitbrengen van stofspectifieke richtlijnen die werden gebruikt bij de toepassing van de (latere) Wet milieubeheer en binnen de werkterreinen van de arbeidsveiligheid, transportveiligheid en brandveiligheid. Daartoe werden werkgroepen ingesteld met vertegenwoordigers van overheid, betrokken industrie en onderzoeksinstituten (onder andere TNO). Zo zijn er in de jaren zestig en zeventig richtlijnen voor meerdere stoffen tot stand gekomen. Deze waren vrij willekeurig gekozen, vooral op basis van vragen van gebruikers. Er was behoefte aan richtlijnen omdat er nog weinig was vastgelegd in normen en in nationale en Europese regelgeving ten aanzien van een veilige omgang met de betreffende gevaarlijke stoffen.

RAPPORT COMMISSIE OOSTING

In het rapport over de vuurwerkramp in Enschede heeft de Commissie Oosting zich kritisch uitgelaten over de CPR. De CPR zou te weinig effect hebben op politiek niveau en er was geen duidelijk omschreven hoofdverantwoordelijkheid waardoor er ruimte was voor "zwarte-pietengedrag"².

De Commissie Oosting stelde vast dat de rijksoverheid bij het opstellen van regelgeving onvoldoende scheiding aanbracht tussen inhoud en beleid. Daardoor was het niet helder welk deel van het beleid gebaseerd was op objectieve inhoudelijke argumenten en welk deel op politiek geïnspireerde beleidskeuzen en belangenafwegingen. Ook had de rijksoverheid niet een integraal beleid ontwikkeld ten aanzien van vergunningverlening en handhaving en ten aanzien van het inplannen van ruimtelijke ontwikkelingen waarbij gevaarlijke stoffen een rol spelen. Daardoor waren er situaties ontstaan waarbij de verantwoordelijkheidstoedeling onduidelijk was. Evenmin was er aandacht van het Rijk voor de productketen als geheel. Weliswaar had de CPR voor enkele stoffen richtlijnen ontwikkeld op deelaspecten van deze

¹ De naam van het interdepartementale overlegorgaan is tegenwoordig niet meer CPR maar Werkgroep Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen. De voorzitter is nu de plaatsvervangend directeur Externe Veiligheid van het Ministerie van VROM en de overige leden zijn beleidsmedewerker van de betrokken departementen, aangevuld met vertegenwoordigers van andere overheden en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven.

² 'De vuurwerkramp' (eindrapport en onderzoeksrapporten). Commissie onderzoek vuurwerkramp. Enschede/Den Haag, 28 februari 2001.

keten, maar een samenhangende visie en beleid ontbraken. De Commissie Oosting constateerde bovendien – mede op grond van een eigen analyse door de CPR – dat de CPR te weinig middelen en te weinig adequate ambtelijke en politieke aandacht kreeg. Voorts was de CPR niet onafhankelijk in zijn opereren en kon mede daardoor inhoud en beleidskeuzen niet voldoende scheiden.

De Commissie Oosting adviseerde 'een voorziening te treffen voor beleidsadviesering uit eigen beweging aan de rijksoverheid op het gebied van externe veiligheid'. In het Kabinetsstandpunt Vuurwerkramp Enschede is aan dit advies uitvoering gegeven³ door de aankondiging een onafhankelijke wetenschappelijke adviesraad in te stellen op basis van de Kaderwet adviescolleges. Deze raad kan gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen aan regering en Staten-Generaal in het kader van het huidige en het toekomstige beleid. De Wet Adviesraad gevaarlijke stoffen is op 30 januari 2003 vastgesteld⁴ en op 1 juni 2004 is bij koninklijk besluit de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen ingesteld. De CPR werd in juli 2004 opgeheven. De Werkgroep Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen is tegenwoordig het interdepartementale overlegorgaan.

ADVIESRAAD GEVAARLIJKE STOFFEN

In artikel 2 van de Wet Adviesraad gevaarlijke stoffen is de taakomschrijving van de Raad als volgt geformuleerd: 'De Raad heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over beleid en wetgeving inzake technische en technisch-organisatorische maatregelen ter voorkoming van ongevallen en rampen als het gevolg van het gebruik, de opslag, de productie en het vervoer van gevaarlijke stoffen en ter beperking van de gevolgen van dergelijke ongevallen en rampen.'

De Adviesraad heeft een adviserende bevoegdheid. De Raad beoordeelt in zijn adviezen beleid en wetgeving op wetenschappelijk-technische en wetenschappelijk-organisatorische aspecten. Zo beoordeelt de Raad op verzoek van de regering of enkele stofspecifieke richtlijnen uit de Publicatiereeks aanpassing behoeven. Hij beoordeelt daartoe technische normen en documentatie, alsmede relevante wet- en regelgeving in en buiten Nederland. Ook wordt beoordeeld of de gehanteerde stand van de wetenschap nog wel de juiste is, of een veilig omgaan met de betreffende stof voor alle toepassingen is geregeld en of er om veiligheidstechnische redenen nog een noodzaak is tot aanvullende regelgeving, bijvoorbeeld in de Publicatiereeks. Het is de taak van de overheid de uitgebrachte adviezen vervolgens te beoordelen en al dan niet te vertalen in (nieuw) beleid en/of wet- of regelgeving. De departementen maken bij de vorming van beleid en wetgeving afwegingen en beleidskeuzen, bijvoorbeeld ten aanzien van het gewenste veiligheidsniveau in relatie tot de inspanningen en kosten die daartoe nodig zijn. Op deze wijze wordt gevolg gegeven aan hetgeen de regering met de instelling van een onafhankelijk orgaan voor ogen stond.

³ Kamerstukken II 2000-2001, 27 157, nr.20.

⁴ Stb. 2003, 92.

2 Van CPR-richtlijnen naar de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen

STOFSPECIFIEKE RICHTLIJNEN

De CPR-richtlijnen bestaan uit rekenvoorschriften en technische stofspecifieke documenten. Het gaat in deze beschouwing met name om de stofspecifieke richtlijnen. Deze technisch gedetailleerde middelvoorschriften bevatten in de praktijk gegroeide afspraken en impliciete beleidskeuzen, die deels zijn terug te voeren op gestolde ervaring en deels op het afwegen van kosten en baten van maatregelen. Zoals hierboven reeds vermeld, zijn de stofspecifieke richtlijnen soms meer dan twintig jaar oud en niet systematisch voor alle stoffen aanwezig. Ze zijn verouderd in termen van de huidige wetenschappelijke inzichten en sluiten niet aan op wet- en regelgeving die sindsdien tot stand is gekomen, noch naar de letter noch naar de geest.

BRIEF STAATSSECRETARIS

In een brief aan besturen van gemeenten, provincies, VNO-NCW en MKB-Nederland van 17 juni 2005⁵ heeft de staatssecretaris van VROM als eerstverantwoordelijke bewindspersoon de komst aangekondigd van een nieuwe Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen (PGS), die de CPR-richtlijnen zou moeten vervangen. Blijkens de brief van de staatssecretaris is het doel van de publicaties hetzelfde als van de CPR-richtlijnen: een overzicht te geven, op basis van actuele technieken, van de voorschriften, eisen, criteria en voorwaarden die kunnen worden toegepast door overheden bij vergunningverlening, bij het opstellen van algemene regels en bij toezicht op bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen, waaronder tevens wordt verstaan opslag en transport. Het is – aldus de staatssecretaris – de bedoeling dat de publicaties tot stand komen op basis van actuele kennis en na overleg tussen rijk, provincies (IPO), gemeenten (VNG) en bedrijfsleven (VNO-NCW, MKB-Nederland) over de maatschappelijke gevolgen van het hanteren van de publicaties in de praktijk van vergunningverlening en toezicht.

De technisch-wetenschappelijke inhoud van de publicaties zal voor nieuwe publicaties worden gebaseerd op adviezen van de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen.

De publicaties zijn adviezen aan het bevoegd gezag waarvan gemotiveerd kan worden afgeweken. Tevens kan de Arbeidsinspectie er gebruik van maken bij het stellen van eisen.

In de brief wordt voorts gemeld dat alle bestaande CPR-richtlijnen door de departementen zijn beoordeeld vanuit de vraag of de richtlijn kan vervallen of dat de richtlijn vooralsnog ongewijzigd kan worden overgenomen in de PGS.

Sinds de overgang van CPR-richtlijnen naar de PGS heeft in een aantal gevallen vernummering plaatsgevonden en zijn enkele richtlijnen geactualiseerd door de departementen.

⁵ Kenmerk EV/2005-045758.

RECHTSKARAKTER PGS

De PGS omvat documenten van verschillende aard: stofspectifieke richtlijnen, handreidingen voor risicoanalyse, zogenoemde handreikingen over wetgeving en een database met stoffeninformatie (Serida).

De PGS heeft evenals de CPR-richtlijnen geen formeel-wettelijke status. De publicaties zijn juridisch te kwalificeren als "pseudoregelgeving". Eerst door verwijzing naar concrete publicaties in vergunningvoorschriften of regels als bedoeld in artikel 8.40 Wm (AMvB's) of ministeriële regelingen (Bijvoorbeeld de regeling externe veiligheid inrichtingen) krijgen de publicaties juridische betekenis. Hierdoor wordt de toepassing dwingend voorgeschreven en kan in geval van niet-nakoming handhavend worden opgetreden. De juridische betekenis van de publicaties is tevens gelegen in de beginselen van behoorlijk bestuur, i.c. de eis van een zorgvuldig onderzoek en een draagkrachtige motivering. Zo zal een bevoegd gezag bij vergunningverlening niet zonder meer aan een toepasselijke publicatie voorbij mogen gaan; zorgvuldige besluitvorming impliceert immers een actieve onderzoeksplicht. Derden kunnen een beroep doen op toepassing van de publicaties.

JURIDISCHE IMPLICATIES OVERGANG NAAR PGS

In de juridische literatuur wordt nauwelijks verwezen naar de richtlijnen/publicaties. Blijkens de jurisprudentie vormen deze wel een belangrijk toetsingskader voor de bestuursrechter. In enkele gevallen heeft de omzetting van een CPR-richtlijn in een inhoudelijk gewijzigde publicatie in de Publicatiereeks tot juridische implicaties geleid. In recente regelingen⁶ is voorgeschreven dat bij vergunningverlening rekening moet worden gehouden met de (actuele) PGS, terwijl in de meeste vergunningvoorschriften en algemene regels nog wordt verwezen naar de oude CPR-richtlijnen. Uit enkele uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State⁷ blijkt dat deze als toetsingskader vasthoudt aan hetgeen in vergunningvoorschriften is opgenomen, met als resultaat dat er, zolang geen wijziging van vergunningvoorschriften en/of regelgeving heeft plaatsgevonden, moet worden uitgegaan van verouderde voorschriften.

⁶ Bijvoorbeeld de Regeling van 24 oktober 2005, houdende regels met betrekking tot het bepalen van de best beschikbare technieken (Regeling aanwijzing BBT-documenten). Stcrt 2005, 231.

⁷ O.a. uitspraken van 19 april 2006 (200507164/1) en 20 januari 2006 (200510460/1).

3 Veranderende omstandigheden

DE TERUGTREDENDE OVERHEID

Al sinds de jaren zeventig worden door de overheid pogingen gedaan de eigen regelzucht te bedwingen. In geen enkel regeerakkoord ontbreekt sindsdien een aankondiging van een of meerdere dereguleringsoperaties. Onder het kabinet Balkenende II is fors ingezet op deregulering. Met projecten als bijvoorbeeld de Modernisering van de VROM-regelgeving en Bruikbare Rechtsorde ondergaat het wetgevingsbeleid ingrijpende veranderingen. In het kader van de Modernisering van de VROM-regelgeving wordt een aanzienlijk aantal regels geschrapt en wordt aan de roep om lastenverlichting voor het bedrijfsleven vooral ook tegemoetgekomen door het in voorbereiding zijnde activiteitenbesluit⁸, waardoor de vergunningplicht voor 20.000 inrichtingen zal komen te vervallen. In de nota Bruikbare Rechtsorde worden globale lijnen geschetst waarlangs wetgeving beter bruikbaar gemaakt kan worden door onder andere zelfregulering, het vervangen van middelvoorschriften door doelvoorschriften en uitbreiding van de toepassing van zorgplichtbepalingen. Met name ten aanzien van de milieuwetgeving wordt veel belang gehecht aan vervanging van gedetailleerde regels door zorgplichtbepalingen. In dezelfde geest van lastenverlichting worden pogingen ondernomen meer structuur te brengen in toezicht en handhaving om te voorkomen dat bedrijven bij inspecties door verschillende instanties op basis van verschillende wetten met mogelijk conflicterende maatregelen worden belast. Ook op andere beleidsterreinen is de tendens waarneembaar om de regeldruk te verminderen door bijvoorbeeld in regelgeving te volstaan met doelvoorschriften. Zo worden met de herziening van de arbo-regelgeving in dit kader belangrijke stappen gezet. Uitgangspunt van deze herziening is dat de overheid zich beperkt tot het vaststellen van de doelen. Voor de invulling van de doelvoorschriften, dat wil zeggen de manieren waarop de doelen gerealiseerd kunnen worden, zijn de sociale partners verantwoordelijk: zij worden aangezet tot zelfwerkzaamheid. Op deze wijze vervult elke partij de rol die van haar verwacht mag worden: de overheid stelt de noodzakelijke kaders en de sociale partners vullen deze in onderling overleg in. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot 'Wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 en enige andere wetten in verband met het vergroten van de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor het arbeidsomstandighedenbeleid' wordt nader uitgewerkt op welke wijze en in welke vorm doelvoorschriften kunnen worden toegepast⁹.

EIGEN VERANTWOORDELIJKHEID

Versterking van de eigen verantwoordelijkheid van burgers was een belangrijke leidraad in het regeerakkoord van het kabinet Balkenende II¹⁰. Het beleid is gericht op het waar mogelijk verplaatsen van de verantwoordelijkheid voor het verwezenlijken van beleidsdoelstellingen van de overheid naar de private sector.

⁸ Ontwerp-besluit houdende algemene regels voor inrichtingen. Stcrt 2006, 124 (p. 27).

⁹ Kamerstukken II 2005-2006, 30 552, nr 3, p. 8.

¹⁰ 'Hoofdpijnenakkoord'. Kamerstukken II 2002-2003, 28 637, nr 19.

De trend tot herverdeling van verantwoordelijkheden doet zich niet alleen gelden op nationaal niveau, maar ook binnen de EU. Een voorbeeld hiervan op het terrein van het omgaan met gevaarlijke stoffen is de in voorbereiding zijnde Europese REACH verordening¹¹. Hierin wordt uitgegaan van het beginsel dat het bedrijfsleven er zorg voor moet dragen dat stoffen die geproduceerd en gebruikt worden geen schadelijke gevolgen hebben voor de gezondheid van de mens of voor het milieu. REACH legt de ondernemingen die chemische stoffen produceren, importeren, gebruiken en doorgeven aan klanten, de verplichting op om a) informatie te verschaffen over de eigenschappen van een stof, b) de aan het gebruik verbonden risico's te beoordelen en c) de nodige maatregelen te benoemen (en voor het eigen bedrijf te nemen) om de eventueel door de bedrijven geconstateerde risico's te beheersen. Door deze koppeling van verplichtingen zal met REACH de verantwoordelijkheid voor een adequate risicobeheersing bij het in de handel brengen van stoffen verschuiven van de overheid naar de bedrijven. Waar nu de overheid moet aantonen dat gebruik en toepassingen van stoffen gevaarlijk zijn, moet straks het bedrijfsleven aantonen dat deze veilig zijn.

Saneringsoperaties en "vermaatschappelijking" van regelgeving hebben vooral betrekking op regelgeving op lagere niveaus en raken als zodanig ook de zogenaamde "pseudoregelgeving"¹². Dit roept de vraag op of bij een terugtrekkende overheid en de daaraan gerelateerde herverdeling van verantwoordelijkheden een herbezinning op de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen niet in de rede ligt.

De AGS stelt in algemene zin vast dat de situatie sinds de instelling van de CPR ingrijpend is veranderd. Enerzijds vindt er een herbezinning plaats op de omvang van de regelgeving op nationaal niveau en anderzijds ontstaat er meer gemeenschappelijke regelgeving in EU- en internationaal verband. De internationale verdragen en EU-regelgeving zorgen voor een steeds verder gaande harmonisatie. Als voorbeelden van EU-regelgeving worden hier genoemd: de Seveso-richtlijnen, de Europese richtlijn voor drukapparatuur, de in Europese richtlijnen overgenomen vervoersregelgeving van ADR en RID, en de richtlijn ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk.

Naast de ontwikkelingen op het terrein van wet- en regelgeving doen zich ook op het gebied van techniek en organisatie belangrijke ontwikkelingen voor, die gepaard zijn gegaan met een opbouw van ervaring. Daarop is – op initiatief van het bedrijfsleven – internationaal een stelsel van 'best practices' en standaarden in het bedrijfsleven gebaseerd.

Voor bedrijven vormen alleen al concurrentieoverwegingen een drijfveer om aan standaarden gebonden te willen zijn. Installaties worden ontworpen op basis van standaarden en toeleveringsbedrijven van componenten van installaties zoals kleppen, pompen etc. zorgen er voor dat hun producten voldoen aan standaarden. De technische veiligheid is hiermee gediend. Een bekend voorbeeld is de standaard NEN EN IEC 61511 waarin voor de procesindustrie de betrouwbaarheidsclassificatie en certificatie van geautomatiseerde veiligheidssystemen is geregeld.

¹¹ REACH staat voor: registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen.

¹² Zie ook de brief van de Minister van VROM over pseudowetgeving. Kamerstukken II 2005-2006, 29 383, nr 53.

4 Visie AGS op de Publicatiereeks

TOETSINGSKADER

De Adviesraad stelt – op grond van de eigen ervaringen in het kader van de beoordeling van enkele CPR-richtlijnen – vast, dat de keuze van stoffen waarvoor destijds CPR-richtlijnen werden opgesteld ad hoc tot stand kwam en dat de overheid voor het opstellen ervan in belangrijke mate een beroep moest doen op de kennis bij het bedrijfsleven. De CPR had geen toetsingskader ontwikkeld voor stofspecifieke richtlijnen. Daardoor werden de gevaarsaspecten en de verschillende delen van de productketen niet gelijkvormig behandeld door de CPR.

Voor de beoordeling van stofspecifieke richtlijnen uit de PGS heeft de Adviesraad een toetsingskader ontwikkeld, waarbij internationale normen, technische standaarden en wet- en regelgeving worden betrokken. De Raad onderscheidt daarbij drie aandachtsgebieden:

- › de technische integriteit,
- › de bedrijfsvoering en
- › de ruimtelijke context.

Bij de beoordeling van de Publicatiereeks volgens het toetsingskader maakt de Raad allereerst een inventarisatie van relevante reeds bestaande wet- en regelgeving, normen en standaarden. De Raad toetst aan de hand hiervan of de veiligheid voor het betreffende deel uit de Publicatiereeks voldoende kan worden geborgd op de drie aandachtsgebieden.

Vervolgens wordt onderzocht of er om veiligheidstechnische redenen behoefte bestaat aan het betreffende deel uit de reeks in aanvulling op reeds bestaande wet- en regelgeving, normen en standaarden.

ERVARING AGS MET DE PUBLICATIREEKS

De Adviesraad heeft de afgelopen twee jaar twaalf delen van de PGS voor vier stoffen¹³ bestudeerd, gesteund door commissies van deskundigen en door klankbordgroepen¹⁴. Het accent lag daarbij op de functie van de richtlijnen en de behoefte eraan om veiligheidstechnische redenen.

De Adviesraad is tot de conclusie gekomen dat in een aantal gevallen publicaties kunnen worden ingetrokken. Dat was het geval in een eerste advies over de publicaties, dat handelde over het gebruik en de opslag van chloor¹⁵. De Raad constateerde dat de documenten die door de branche-organisatie van de Europese chloorindustrie zijn opgesteld, een goede referentie voor de huidige stand der techniek bieden. Er

¹³ Het betreft PGS 11 (Chloor, opslag en gebruik), PGS 13 (Ammoniak, toepassing als koudemiddel voor koelinstallaties en warmtepompen), PGS 16 tot en met 24 (diverse toepassingen van LPG en propaan) en CPR 7 (springstoffen (in 1999 ingetrokken)).

¹⁴ In de klankbordgroepen worden deskundigen en beslissers uitgenodigd van bedrijfsleven, departementen, landelijke inspectiediensten, provincies en gemeenten, alsmede deskundigen van kennisinstellingen en vakverenigingen.

¹⁵ 'Chloor, opslag en gebruik; advies over PGS 11'. Adviesraad Gevaarlijke Stoffen, 2006.

werd dan ook geadviseerd om de publicatie in te trekken. Het kabinet heeft inmiddels in zijn reactie op het advies de conclusies van de Raad aanvaard.

De commissies en klankbordgroepen onderschrijven het uitgangspunt dat als er reeds regels of technische normen voorhanden zijn, het daar bovenop voorschrijven van middelen van overheidswege geen toegevoegde waarde heeft. Het handhaven van gedetailleerde richtlijnen naast terzake vigerende regels en/of technische normen is niet doelmatig en kan zelfs leiden tot tegenstrijdigheden.

Als er daarentegen op veiligheidstechnische gronden behoefte blijkt te bestaan aan aanvullende regels en normen of als er lacunes in regelgeving c.q. normstelling worden geconstateerd, zal de Raad ter zake aanbevelingen doen. Zo is er in het kader van de totstandkoming van het advies aangaande ammoniak als koudemiddel geconstateerd dat er geen relevante normen bestaan voor een enkel aspect van de veiligheid van het gebruik in koelinstallaties en warmtepompen; de Adviesraad heeft daarom geadviseerd deze 'witte vlekken' in te vullen¹⁶.

DOELVOORSCHRIFTEN

De Raad rekent het tot zijn taak aandacht te besteden aan de vraag op welke wijze invulling zal worden gegeven aan nieuwe regels en normen. De Raad is van oordeel dat het uiteindelijke doel – vergroten van de veiligheid bij het omgaan met gevaarlijke stoffen – niet op de meest effectieve en efficiënte wijze wordt bereikt door het opstellen van middelvoorschriften.

Middelvoorschriften schrijven op detailniveau voor welke (technische) middelen of handelingen in een constructie/installatie moeten worden toegepast om aan het voorschrift te voldoen. Dit soort voorschriften leidt tot simplificatie van de werkelijkheid, waardoor niet altijd alles gedekt is (en niet kan zijn) en waarmee de veiligheid niet gediend is. Het leidt tot vele vragen vanuit het veld en tot de noodzaak van regelmatige aanpassingen.

Middelvoorschriften als in de PGS bevorderen de afwenteling van verantwoordelijkheid voor veiligheid naar de overheid en stoppen of verminderen zo het veiligheidsbewustzijn bij de verantwoordelijke eigenaar.

Een doelvoorschrift daarentegen schrijft de te halen doelstelling voor in termen van bijvoorbeeld de belasting die tenminste gedragen moet kunnen worden, de maximaal toelaatbare faalkans, het maximaal tolereerbare effect bij bezwijken of het minimaal te bereiken beschermingsniveau zonder de invulling daarvan te specificeren naar type, component, dimensies of precieze procedure en dergelijke. Naar gelang de aard van het risico opleverende object en de te stellen doelen zal het detailniveau van het voorschrift kunnen variëren. Het gebruik van doelvoorschriften biedt meer flexibiliteit om nieuwe technische inzichten en alternatieve oplossingen te vergelijken, te beoordelen en toe te passen. De veiligheidscultuur en het nemen van eigen verantwoordelijkheid zijn gediend bij doelvoorschriften, die niet alleen technische maar ook organisatorische ontwikkelingen stimuleren.

In andere sectoren van industriële bedrijvigheid waarbij gebruik gemaakt wordt van vergelijkbare technisch-wetenschappelijke disciplines, zoals de civiele tech-

¹⁶ 'Ammoniak, toepassing als koudemiddel voor koelinstallaties en warmtepompen; advies over PGS 13'. Adviesraad Gevaarlijke Stoffen, 2006.

niek, de werktuigkunde en de bouwkunde wordt steevast met doelvoorschriften gewerkt. De Adviesraad staat voor een analoge werkwijze te hanteren ten aanzien van het veilig omgaan met gevaarlijke stoffen.

Ook uit overwegingen van juridische aard is het gewenst regelgeving een meer doel- en kaderstellend karakter te geven. In een dynamische context werken gedetailleerde middelvoorschriften verstarrend. Juridische implicaties als hiervoor beschreven, kunnen een inbreuk vormen op de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid en moeten te allen tijde worden voorkomen.

Met het toepassen van doelvoorschriften kan ook eerder en effectiever worden ingespeeld op wijzigingen in EU-regelgeving.

Uiteraard geldt als voorwaarde voor regulering via doelvoorschriften dat het te bereiken doel duidelijk, helder en operationaliseerbaar moet kunnen worden geformuleerd.

KEUZE VAN CONCRETE VEILIGHEIDSMATREGELEN IN DE PRAKTIJK

Bedrijven kunnen de in een doelvoorschrift aangegeven kaders en randvoorwaarden zonodig nader invullen en afstemmen op de concrete situatie in het bedrijf.

Een bedrijf kan op basis van de eisen in wet- en regelgeving, normen en standaarden concrete veiligheidsmaatregelen kiezen, waarbij de gekozen maatregelen dienen te zijn afgestemd op het risico¹⁷. Het bedrijf dient aan te tonen dat de maatregelen aan deze eisen voldoen.

De vrijheid van de keuze van de concrete veiligheidsmaatregelen berust bij de exploitant, evenals de verantwoordelijkheid voor die keuze. Een exploitant is ook verantwoordelijk voor een goede bedrijfsvoering en moet regelmatig een beoordeling (laten) uitvoeren of nog aan alle vereisten wordt voldaan. Begrippen als kwaliteitssystemen, zelfregulering, zelftoezicht en certificering komen dan in beeld.

De Adviesraad signaleert dat het bedrijfsleven de geschetste verantwoordelijkheid op zich wil nemen en acht dit voor veel branches nu al mogelijk; voorbeelden zijn de chloorbranche, de ammoniakkoelbranche en de LPG/propanaanbranche.

VEREISTE KENNIS

De Adviesraad stelt vast dat de kennis die nodig is om doelen en kaders op hoofdlijnen uit te werken in concrete maatregelen in ieder geval bij de multinationalaal opererende bedrijven aanwezig is. In het algemeen mag wel worden aangenomen dat specifieke kennis op dit niveau bij met name de grotere bedrijven in hogere mate aanwezig is dan bij de overheid¹⁸.

De Raad heeft tevens oog voor het belang van het MKB. Kleinere bedrijven kunnen zich eventueel verenigen in een associatie en verder hebben deze bedrijven ook toegang tot verenigingen van deskundigen, adviesbureaus en kennisinstellingen. De overheid kan door middel van faciliterend beleid kennis en deskundigheid op het gebied van gevaarlijke stoffen bevorderen, mobiliseren en toegankelijk maken.

De vergunningverlenende en handhavende overheid dient uiteraard te beschikken over voldoende kennis om de technische integriteit, de bedrijfsvoering en de ruimtelijke context te kunnen beoordelen op basis van het samenstel van wet- en regelgeving. Voorts vraagt het hanteren van doelvoorschriften om andere bekwaamheden

¹⁷ De systematiek van NTA 8620:2006 nl 'Specificatie van een veiligheidsmanagementsysteem voor risico's van zware ongevallen' kan hierbij worden gehanteerd (NEN, juli 2006).

¹⁸ Zie onder andere het rapport van de WRR nr 63, 'De toekomst van de nationale rechtsstaat'. Den Haag, 2002 (p. 259); in dit verband kan nog worden vermeld dat de Commissie Oosting bij de overheid een afnemende veiligheidsdeskundigheid constateerde, waardoor de overheid meer gebruik zal dienen te maken van elders aanwezige kennis.

dan het voorschrijven van maatregelen op middelniveau. Naast de noodzaak tot intensivering van het toezicht op naleving worden aan het kennisniveau van toezicht-houders andere eisen gesteld¹⁹.

Een hoger abstractieniveau van regelgeving stelt nu eenmaal hogere eisen aan kennis en kunde dan op het zogenaamde 'bouten- en moerenniveau' van middelvoorschriften.

De Adviesraad wijst er in het algemeen op dat een blijvende inspanning nodig is om kennis te ontwikkelen op het gebied van het veilig omgaan met gevaarlijke stoffen. Daartoe is een versterking van de kennisinfrastructuur nodig. De Adviesraad heeft een advies dienaangaande in voorbereiding.

¹⁹ Zie ook de oratie van F.C.M.A. Michiels 'Houdbaar Handhavingsrecht'. Deventer, 2006.

5 Conclusies en aanbevelingen

De Adviesraad is tot de conclusie gekomen dat het karakter van middelvoorschrift van de stofspecifieke richtlijnen van de PGS ten behoeve van vergunningverlening en handhaving niet meer voldoet. Door de overheid opgestelde middelvoorschriften ten behoeve van de veiligheidspraktijk zijn veelal door de ontwikkeling van de technologie en van de internationale standaardisatie achterhaald en zijn ook niet goed verenigbaar met hedendaagse opvattingen over de taak van de overheid en met de huidige tendens tot herijking van verantwoordelijkheden. De Adviesraad is van oordeel dat de veiligheid is gediend bij een meer flexibele invulling van te stellen eisen en een evenwichtiger verdeling van verantwoordelijkheden.

Voor de beoordeling van stofspecifieke richtlijnen van de PGS heeft de Adviesraad aan de hand van een aantal concrete gevallen een toetsingskader ontwikkeld, waarbij wet- en regelgeving, normen en standaarden, zowel van nationale als van internationale oorsprong, worden betrokken.

De Adviesraad heeft voor een aantal stofspecifieke delen van de PGS geconstateerd dat reeds bestaande wet- en regelgeving, normen en standaarden vrijwel alle aspecten van veiligheid die in de PGS worden behandeld, omvatten. Geadviseerd wordt de desbetreffende delen van de Publicatiereeks in deze vorm in te trekken.

Bestaande wet- en regelgeving, normen en standaarden maken – samen met eventueel nieuwe (aanvullende) regelgeving c.q. normstelling – delen van de PGS in de huidige vorm overbodig. In plaats van deze publicaties zouden in de Publicatiereeks overzichten van ter zake vigerende regels en normen kunnen worden opgenomen.

Ten aanzien van veiligheidsaspecten waarvoor de naar het oordeel van de Adviesraad noodzakelijke regelgeving ontbreekt, wordt geadviseerd heldere en concrete doelvoorschriften op te stellen. Samen met de hiervoor genoemde overzichten zouden deze ook in de PGS nieuwe stijl kunnen worden opgenomen. Zo ontstaat een optimaal document voor vergunningverlening en handhaving.

Bedrijven zijn verantwoordelijk voor het in balans brengen van risico's en veiligheidsvoorzieningen. Bedrijven kunnen die verantwoordelijkheid concretiseren door binnen de kaders van wet- en regelgeving, normen en standaarden een keuze te maken voor de wijze waarop en de middelen waarmee de door de overheid gestelde doelen worden gerealiseerd, alsmede erop toe te zien dat aan de gestelde eisen wordt voldaan.

Bedrijven zonder voldoende kennis op dit gebied (veelal kleinere bedrijven) kunnen

ten behoeve van het verwerven van de daartoe benodigde kennis en deskundigheid een beroep doen op hun branche en/of externe adviseurs.

Het duidelijker neerleggen van de hier bedoelde verantwoordelijkheden bij de private sector stelt de overheid beter in de gelegenheid zich te concentreren op zijn kerntaken ten aanzien van het veilig omgaan met gevaarlijke stoffen: het initiëren van (kaderstellende) regels en in het kader van handhaving houden van adequaat toezicht op naleving.

SAMENSTELLING RAADSWERK GROEP ● Dit advies is voorbereid door de volgende leden

- › prof. dr ir J.G.M. Kerstens
- › mevrouw mr P. W. A. Gerritzen-Rode
- › ir C. M. Pietersen

Secretaris

- › N.H.W. van Xanten, apotheker, toxicoloog, MPA

COLOFON ● ISBN/EAN: 978-90-77710-07-4
Tekst: © Adviesraad Gevaarlijke Stoffen. Den Haag, 2006.

Aan de inhoud van dit advies kunnen geen rechten worden ontleend.
Uit dit document mag worden geciteerd, mits met bronvermelding.

Ontwerp: Taluut, Utrecht.

Adviesraad Gevaarlijke Stoffen

Oranjebluisingel 6
Postbus 20951 - IPC 770
2500 EZ Den Haag
www.adviesraadgevaarlijkestoffen.nl