

Vergaderjaar 2010–2011

26 956

Beleidsnota Rampenbestrijding

Nr. 95

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 maart 2011

Hierbij bied ik, als coördinerend minister voor crisisbeheersing, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, u de reactie aan op het door het lid Jansen (SP) aangeboden «SP-aanvalsplan gevaarlijke stoffen, lessen uit Chemie-Pack Moerdijk» (12 januari 2011).¹

Ik waardeer dit initiatief van de SP. Het aanvalsplan bevat diverse waardevolle voorstellen en aandachtspunten. In het aanvalsplan van de SP worden elf verbetermaatregelen voorgesteld die naar de mening van de SP een grote bijdrage kunnen leveren aan het verhogen van de veiligheid en het beperken van de milieuschade. De in het aanvalsplan genoemde verbetermaatregelen zijn onderscheiden in «preventief», «tijdens een ramp» en «bij de nazorg».

Preventief

Voorstel 1: Isoleer een gevaar

Bijna alle grote rampen beginnen met een kleine menselijke fout. Goede wetgeving en dito handhaving moeten ervoor zorgen dat de kans op escalatie zo klein mogelijk is. Bij gevaarlijke stoffen moet het beginsel van compartimenteren (in mootjes hakken van de voorraad) naar chemische samenstelling veel sterker in de regels verankerd worden. Per compartiment niet meer opslag dan brandbestrijdingsmiddelen aan kunnen in een worst case situatie, inclusief inrichting voor bluswater opvang. Zowel binnen een bedrijf (verschillende typen gevaarlijke stoffen scheiden, maximale hoeveelheid per ruimte beperken) als tussen bedrijven onderling.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Reactie

Het Kabinet constateert dat de door de SP genoemde beginselen al zijn toegepast in wet- en regelgeving en richtlijnen op het gebied van gevaarlijke stoffen.

Zaken als compartimentering, geschiktheid van brandbestrijdingssystemen voor soorten stoffen en hoeveelheden, bluswateropvang en stoffenscheiding zijn specifiek vastgelegd in «Opslag van verpakte gevaarlijke stoffen – Richtlijn voor brandveiligheid, arbeidsveiligheid en milieuveiligheid». Dit is publicatie 15 van de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen, kortweg PGS 15 (zie www.publicatiereeksgevaarlijkestoffen.nl). Met deze publicaties dient het bevoegd gezag Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) rekening te houden bij de vergunningverlening, in verband met het bepalen van de stand der techniek. De afstand tussen bedrijven onderling is in het Bouwbesluit vastgelegd en in de van toepassing zijnde gevallen in het Besluit externe veiligheid inrichtingen.

Indien het onderzoeksrapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) hier aanleiding toe geeft, zal het kabinet de Programmaraad van de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen verzoeken de in PGS 15 gehanteerde uitgangspunten opnieuw te bezien.

Voorstel 2: Standaardiseer lijst gevaarlijke stoffen

Bedrijven die met gevaarlijke stoffen werken moeten aan het eind van iedere werkdag een inventarislijst opsturen naar het bevoegd gezag. Bij de brand met Chemie-Pack is gebleken dat die lijst vervuld is met veel productnamen, terwijl voor de hulpverlening de werkzame stoffen van belang zijn. Dus alleen chemische naam van het product!

Reactie

Voor de hulpverlening moet het volstrekt duidelijk zijn wat de gevaarsaspecten van de aanwezige gevaarlijke stoffen zijn. Uitsluitend productnamen gebruiken is inderdaad niet hanteerbaar voor hulpdiensten. Uitsluitend chemische namen gebruiken is dat ook niet. In PGS 15 is daarom nauwkeurig aangegeven welke gegevens van een gevaarlijke stof in het zogenaamde journaal moeten zijn opgenomen. Het bevoegd gezag Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) moet bij vergunningverlening en toezicht op de vergunningen alert zijn op juiste gegevensverstrekking over gevaarlijke stoffen. Ook in de Regeling risico's zware ongevallen 1999 is vastgelegd dat voor hulpverleningsdiensten actuele gegevens over de gevaarsaspecten van de aanwezige gevaarlijke stoffen beschikbaar moeten zijn. Om redenen van uitvoerbaarheid is daarbij bepaald dat in plaats van de chemische stofnaam ook de handelsnaam mag worden vermeld.

Daarnaast is het van belang te melden dat het ministerie van Veiligheid en Justitie in samenwerking met het ministerie van Infrastructuur en Milieu een project subsidieert dat door de Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond en de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR) wordt uitgevoerd. In dit project zal worden bepaald of het «Centraal Registratiepunt (CRP) gevaarlijke stoffen», zoals gebruikt door de veiligheidsregio's Rotterdam Rijnmond en Zuid-Holland Zuid, landelijk toepasbaar is. Het CRP is een geautomatiseerd systeem, waarbij de door bedrijven ingevoerde informatie over aanwezige stoffen (de stoffenlijst) direct beschikbaar is voor de brandweer en de andere hulpverlenende diensten. Eind 2011 zal een eindrapportage beschikbaar zijn op basis waarvan veiligheidsregio's kunnen beslissen of zij een CRP aanschaffen.

Voorstel 3: Volstreekte eenduidigheid over gevaarlijke bedrijven

Er mag geen twijfel bestaan over welke bedrijven onder het zwaarste veiligheidsregime vallen. De eenduidigheid van informatie laat op dit moment te wensen over. Zo zijn er volgens het RIVM, dat een jaarlijkse inventarisatie maakt van Brzo-bedrijven, per 31 december 2008 383 bedrijven in de zwaarste categorie (bron: www.rivm.nl/milieuportaal). Volgens de internetsite www.brzo99.nl, onderhouden door een aantal overheden, zijn er per 10 november 2010 exact 400 Brzo-bedrijven.

Reactie

Informatie van de overheid over het aantal Brzo-bedrijven (bedrijven die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen 1999) in Nederland moet eenduidig zijn.

De registratie van de Brzo-bedrijven vindt thans plaats in het geautomatiseerde systeem dat de overheidsinspecties van Brzo-bedrijven ondersteunt. In dit systeem zijn alle 400 Brzo-bedrijven opgenomen. Een kopie van deze lijst is op de website van het Landelijk regieteam Brzo geplaatst www.brzo99.nl. Deze lijst wordt thans éénmaal per jaar geactualiseerd. De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu zal de beherende organisatie verzoeken deze lijst vaker te actualiseren.

Voorstel 4: Geen inspectievakantie!

In het regeerakkoord is het voornemen opgenomen dat er een inspectievakantie komt voor bedrijven die gecertificeerd zijn (zelfregulering). Dat is, zeker voor deze categorie bedrijven, volstrekt onacceptabel. Natuurlijk kan er bij publieke controles rekening worden gehouden met de handhaving-historie (zwarte en witte schapen), maar er moet een minimale inspectiefrequentie zijn voor alle bedrijven. Niet alleen voor de grote 400 Brzo-bedrijven (Die vallen onder Besluit Risico's Zware Ongevallen) die werken met gevaarlijke stoffen maar ook voor alle kleintjes – zoals Chemie-Pack – dient minimaal één keer per jaar een integraal inspectieonderzoek plaats te vinden.

Reactie

Het kabinet is van oordeel dat de overheid uiterst zorgvuldig moet zijn in haar inspectiebeleid jegens bedrijven met grote risico's als gevolg van de omgang met gevaarlijke stoffen. Het kabinet merkt daarbij op dat Chemie-Pack onder de zwaarste categorie van het Brzo 1999 valt. De wetgever legt forse eisen op aan deze bedrijven. Ze zijn verplicht een preventiebeleid zware ongevallen in te voeren en een veiligheidsbeheersysteem te hebben waarmee de juiste maatregelen getroffen en onderhouden worden. De gekozen aanpak moet in een veiligheidsrapport (VR) aan de overheid kenbaar worden gemaakt. Deze bedrijven worden daarom de VR-plichtige bedrijven genoemd.

In de wetgeving, gebaseerd op Europees recht (de Seveso-richtlijn) is voor de VR-plichtige bedrijven een minimale inspectiefrequentie van één maal per jaar vastgelegd, tenzij op grond van een evaluatie van de gevaren door het bevoegd gezag, tot een andere aanpak wordt besloten. Voor het toezicht op alle Brzo-bedrijven wordt landelijk één inspectiemethodiek toegepast. De risico's van een bedrijf en de inspectiebevindingen van de gezamenlijke inspecties (milieudienst, brandweer, Arbeidsinspectie) worden hierbij gebruikt om tot een (meerjaren-)aanpak per bedrijf te komen. Met behulp van deze informatie worden aard en frequentie van de inspecties bepaald.

Deze aanpak voldoet aan hetgeen wettelijk vereist is. Het Landelijk regieteam Brzo zal gevraagd worden de concrete invulling in haar monitorprogramma op te nemen.

Mogelijk leiden de nu lopende onderzoeken van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en de rijksinspecties tot nadere aanbevelingen op dit punt.

Voorstel 5: Alles Oranje

Voor hulpverleners maar ook voor werknemers en omstanders is het vitaal om bij een ongeluk direct te kunnen vaststellen dat er gevaarlijke stoffen in het geding zijn. Oplossing: geef transportmiddelen en opslagruimten (spoor, weg, water) standaard de signaalkleur oranje, in aanvulling op de internationale identificatieborden.

Reactie

Het kabinet is van mening dat de herkenbaarheid van verpakkingen en transportmiddelen waarin gevaarlijke stoffen worden opgeslagen dan wel worden getransporteerd al op adequate wijze is vastgelegd in internationale, geharmoniseerde regelgeving. Daarnaast is in milieuvergunningen vastgelegd dat informatie over locaties met gevaarlijke stoffen beschikbaar moet zijn voor hulpdiensten en is in arbeidsomstandighedenregelgeving vastgelegd dat borden ten behoeve van de veiligheidssignalering bij dergelijke locaties aanwezig moeten zijn.

Het kabinet is van mening dat de bovengenoemde wettelijke maatregelen toereikend zijn en dat het voorstel van de SP leidt tot onnodige lasten voor het bedrijfsleven en strijdig is met internationale afspraken over het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Tijdens een ramp

Voorstel 6: Milieumetingen (lucht) en de communicatie daarover

Bij dit soort branden moet het mantra «geen gevaar voor de volksgezondheid» uit de protocollen verdwijnen. Er is altijd gevaar dat benoemd moet worden aan de hand van de chemicaliën die bij een calamiteit betrokken zijn.

Metingen moeten gebaseerd zijn op de bij een brand betrokken chemicaliën. De procedures rond de luchtmetingen tijdens en direct na een grote chemiebrand moeten aangescherpt worden. Het is onacceptabel als op grond van enkele simpele metingen in de directe omgeving van de brand gecommuniceerd wordt dat er geen gezondheidsrisico's zijn, zeker als de ochtend erna weer gesteld wordt dat het eten van groente van eigen volkstuin ontraden wordt.

Reactie

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu is in voortdurend overleg met het RIVM over de ontwikkeling van monsternamen- en meetstrategieën bij chemische scenario's (zoals een brand). Strategieën zullen indien nodig worden bijgesteld.

In de bestaande protocollen is nadrukkelijk aandacht voor de communicatie. In overleg met de verschillende kennisinstituten zullen in de komende periode richtlijnen voor communicatie over gezondheidsrisico's verder ontwikkeld worden.

Voorstel 7: Bescherm de hulpverleners

Hulpverleners moeten altijd alle persoonlijke beschermingsmiddelen ter beschikking hebben en toepassen op basis van de kennis van de bij

calamiteit betrokken stoffen. Het lijkt een open deur, maar de praktijk van de brand bij Chemie-Pack liet zien dat veel hulpverleners (zeker in de tweede linie) niet of onvoldoende beschermd waren tegen de risico's die samen hingen met de brand. Niet alleen de brandweer maar ook de betrokken politiemensen, ambulancepersoneel, medewerkers van gemeenten en waterschappen moeten weten welke persoonlijke beschermingsmiddelen gedragen moeten worden en deze middelen moeten ook direct beschikbaar zijn.

Reactie

Hulpverleners moeten niet dan wel zo min mogelijk in gevaar komen. Verschillende hulpdiensten hebben op basis van arbeidsomstandigheden-regelgeving een op hun werk toegespitste uitrusting.

Het is primair de verantwoordelijkheid van de werkgever, om na te gaan hoe contact met gevaarlijke stoffen kan worden voorkomen en indien persoonlijke beschermingsmiddelen noodzakelijk zijn, daarin te voorzien. De brandweer beschikt over persoonlijke beschermingsmiddelen (waaronder van de buitenlucht onafhankelijke adembescherming), koolmonoxidemeters om te bepalen wanneer adembescherming bij brand gedragen moet worden en een adviseur gevaarlijke stoffen op de incidentlocatie die kan adviseren over de te gebruiken persoonlijke beschermingsmiddelen.

Andere hulpverleners, waaronder politiepersoneel, ambulancepersoneel, personeel van gemeentelijke diensten en waterschappen dienen tijdens een calamiteit buiten de gevarezone te blijven.

De Arbeidsinspectie stelt naar aanleiding van gezondheidsklachten van hulpverleners een onderzoek in naar hun arbeidsomstandigheden tijdens de repressie- en nazorgfase bij de brand in Moerdijk. De resultaten van dit onderzoek worden voor het zomerreces van dit jaar verwacht en onder de aandacht van alle veiligheidsregio's en het Veiligheidsberaad gebracht. Het kabinet verwacht dat dit belangrijke punt van personele zorg door de veiligheidsregio's en het Veiligheidsberaad adequaat zal worden opgepakt.

Voorstel 8: Bluscapaciteit

Op bedrijventerreinen waar bedrijven met gevaarlijke chemicaliën staan moet de brandweer beschikking hebben over blusmiddelen en capaciteit gericht op een worst case situatie. Bij de brand in Moerdijk heeft het enige tijd geduurd eer de bluscapaciteit op het vereiste niveau gebracht was. Met name de aanvoer van crashtender van Defensie van de vliegbases Gilze-Rijen en voertuigen van bases Woensdrecht en Eindhoven kostte tijd. Een gezamenlijke brandweercapaciteit per bedrijventerrein met aan locatie aangepaste capaciteit zou een uitkomst bieden. Topprioriteit daarbij hebben: Rijnmond, Amsterdam, Terneuzen/kanaalzone, Vlissingen-Oost, DSM-cluster Sittard Geleen, chemiecluster Eemshaven, Moerdijk en rond alle Brzo-bedrijven.

Reactie

Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft het Landelijk Expertisecentrum Brandweer & BRZO (samenwerkingsverband Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid en Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond) verzocht de situatie op het gebied van blusmiddelen en capaciteiten bij de zogeheten chemieclusters en overige Brzo-bedrijven – in overleg met bevoegd gezag Wet milieubeheer – te inventariseren en aanbevelingen ter verbetering te doen. Voor deze actie kunnen de geplande inspecties benut worden. Hiermee is één jaar gemoeid, zodat het resultaat verwacht mag worden in februari 2012.

Op basis van de uitkomsten van deze inventarisatie, alsmede op basis van de uitkomsten van de onderzoeken van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en de rijksinspecties naar de brand bij Chemie-Pack, zal worden besloten of vervolgstappen nodig zijn.

Voorstel 9: Beperk verontreiniging grond- en oppervlaktewater

Elk bedrijf moet voldoende opvangbekkens hebben voor bluswater. De enorme hoeveelheden bluswater die bij een brand als die van Chemie-Pack vrijkomen spoelen giftige stoffen weg via het riool en het oppervlaktewater. Het is cruciaal dat zo snel mogelijk na het begin van een brand alle preventieve maatregelen genomen worden die verspreiding van het water kunnen beperken. Dit moet een standaard onderdeel worden van het draaiboek rampenbestrijding voor alle relevante bedrijven.

Reactie

Het kabinet wijst er op dat al sinds de jaren negentig in regelgeving is vastgelegd dat zo snel mogelijk na het begin van een brand alle preventieve maatregelen genomen moeten worden die verspreiding van verontreinigd bluswater kunnen beperken. Sinds de ramp in 1986 bij Sandoz in Basel is voor de opvang van verontreinigd bluswater gerekend met de hoeveelheid bluswater die uit de brandbestrijdingssystemen van het bedrijf zelf vrijkomt. Daarnaast is met een beperkte hoeveelheid bluswater gerekend die bij het nablussen wordt ingezet. Bij deze benadering wordt uitgegaan van goed functionerende brandbestrijdingssystemen, die in staat zijn een brand effectief en binnen bepaalde tijd te beheersen en te blussen.

Als de systemen falen, is deze opvangcapaciteit niet voldoende en zullen andere methoden moeten worden ingezet om de gevolgen van het vrijkomen van grote hoeveelheden bluswater zo veel mogelijk te beperken.

Het kabinet zal nagaan of er in het kader van de rampenbestrijding bij Brzo-bedrijven, voldoende aandacht is voor de opvang van verontreinigd bluswater, en of industrieterreinen met Brzo-bedrijven hiervoor voldoende voorzieningen hebben. Bij de eerder genoemde inventarisatie door het Landelijk Expertisecentrum Brandweer & BRZO zal het aspect bluswateropvang eveneens meegenomen worden. Het doel is een compleet overzicht te bieden van aanwezige en benodigde bluscapaciteiten én opvangcapaciteiten.

Nazorg

Voorstel 10: Gezondheidsonderzoek

Na een groot incident waarbij gevaarlijke stoffen zijn vrijgekomen dient standaard een gezondheidsonderzoek te worden gehouden onder hulpverleners en andere personen die zich in de directe omgeving bevonden (werknemers, omwonenden uit risicogroepen). Daarvoor moet een standaardchecklist gebruikt worden. Het onderzoek moet zo snel mogelijk na het incident starten, omdat anders relevante informatie weglekt. Daarna periodiek herhaald ter controle. Veel organische verbindingen met chloor en fluor zijn persistent en bioaccumulerend. Die effecten worden pas na verloop van tijd zichtbaar.

Reactie

In het aanvalsplan van de SP wordt gesteld dat áltijd na een groot incident waarbij gevaarlijke stoffen zijn vrijgekomen een gezondheidsonderzoek

gehouden zou moeten worden. Het kabinet is van mening dat de gangbare werkwijze, die hieronder wordt uiteengezet, goede waarborgen geeft voor een optimale nazorg, waarbij altijd als dat nodig is een gezondheidsonderzoek wordt ingesteld.

Als zich een incident met gevaarlijke stoffen voordoet moet het bevoegd gezag snel kunnen beslissen over het wel of niet uitvoeren van een gezondheidsonderzoek. Het Centrum Gezondheid en Milieu (CGM) van het RIVM is hiervoor 24 uur per dag bereikbaar en adviseert over nut en noodzaak van een gezondheidsonderzoek en over de opzet en uitvoering van het onderzoek in een specifieke situatie. Het CGM kan daarvoor deskundigen, met verschillende elkaar aanvullende expertises, uit haar netwerk inschakelen.

Omdat elk incident uniek is wordt per geval bekeken wat op dat moment nodig en zinvol is, afhankelijk van de vrijgekomen stoffen en de verspreiding en de lokale omstandigheden. Ook de ontstane onrust en bezorgdheid worden in de afweging betrokken. Een standaardchecklist is daarom weinig zinvol. In plaats daarvan wordt gebruik gemaakt van beproefde methoden, protocollen en richtlijnen voor gezondheidsonderzoek bij rampen, als basis voor een advies op maat. Deze worden beschikbaar gesteld aan de uitvoerders van het onderzoek, zoals GGD'en en de GHOR (geneeskundige hulpverlening in de regio). Ook kan het CGM deskundigen uit haar netwerk inschakelen om de uitvoerders te ondersteunen met advies bij de uitvoering van een gezondheidsonderzoek na rampen.

Voorstel 11: Sluit het terrein af voor onbevoegden

Na het sein brandmeester bij Chemie-Pack is het gebied weer vrijgegeven, waarna het voor iedereen vrij toegankelijk was. Pas twee dagen later is er weer een toegangsbeperking van kracht geworden. Er moet een eenduidige procedure komen voor het toegangsbeleid naar de locatie van een incident (inclusief de directe omgeving) in de periode van nazorg.

Reactie

Het kabinet is van mening dat een eenduidige procedure voor toegangsbeleid in de periode van nazorg niet voorkomt dat op basis van voortschrijdend inzicht na enkele dagen het (toegang)beleid gewijzigd moet worden. Altijd moet zorgvuldig worden afgewogen op basis van de specifieke en unieke situatie hoe met toegang verlenen tot het getroffen gebied moet worden omgegaan. Dit neemt niet weg dat extra aandacht voor toegangsbeleid geboden is. Ik zal daarom dit punt in samenhang met het bij punt 7 genoemde rapport van de Arbeidsinspectie naar aanleiding van de klachten van hulpverleners bij de brand in Moerdijk, eveneens onder de aandacht brengen van alle veiligheidsregio's en het Veiligheidsberaad.

Ik zeg hierbij nogmaals mijn dank voor het opstellen van dit actieplan en ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd hoe we met de waardevolle adviezen om gaan.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten