

Vergaderjaar 2025–2026

28 089

Gezondheid en milieu

Nr. 340

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 september 2025

Met deze brief wordt u geïnformeerd over ontwikkelingen in het beleid voor omgevingsveiligheid rond activiteiten met gevaarlijke stoffen. Het gebruik van gevaarlijke stoffen is noodzakelijk in de industrie voor het vervaardigen van producten die in het dagelijks leven worden gebruikt. Het is tegelijk van belang dat de leefomgeving wordt beschermd tegen de risico's die deze activiteiten met zich meebrengen. Bedrijven zijn primair verantwoordelijk voor het veilig gebruik van gevaarlijke stoffen en het voorkomen van ongevallen. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is verantwoordelijk voor het omgevingsveiligheidsbeleid. Het huidige beleid is gericht op het zoveel mogelijk beperken van risico's bij de bron, het nemen van maatregelen in de ruimtelijke ordening om de gevolgen te minimaliseren en duidelijke communicatie over de risico's en maatregelen.

Ontwikkelingen zoals de energietransitie hebben ook een impact op de omgevingsveiligheid. Met de energietransitie komen nieuwe of grotere stromen van gevaarlijke stoffen op gang die mogelijk risico's voor de omgeving opleveren. Denk daarbij aan het gebruik van waterstofdragers en nieuwe energieopslagsystemen. Daarnaast leiden opgaven zoals de woningbouwopgave en klimaatadaptatie tot nieuwe vraagstukken voor de omgevingsveiligheid.

Om een veilige leefomgeving te bewerkstelligen is er diverse wet- en regelgeving rondom omgevingsveiligheid opgenomen in de Omgevingswet en bijbehorende regelgeving. Daarnaast wordt in verschillende verbanden samengewerkt met andere overheden en het bedrijfsleven om het omgevingsbeleid uit te voeren en te verbeteren. In deze brief wordt eerst ingegaan op nieuwe ontwikkelingen in relatie tot omgevingsveiligheid (A) en vervolgens op de uitvoering van het huidige beleid (B).

A. Nieuwe Ontwikkelingen Omgevingsveiligheid

Nieuwe stromen van gevaarlijke stoffen kunnen soms nog onbekende risico's hebben. Dat vraagt om robuust beleid waarbij innovaties worden gefaciliteerd, maar de veiligheid van de omgeving geborgd blijft. Daarvoor is er staand omgevingsveiligheidsbeleid, maar wordt er ook nieuw beleid ontwikkeld als dat nodig is. Om nieuwe ontwikkelingen zo goed mogelijk te kunnen faciliteren en waar nodig te reguleren, laat het Ministerie van IenW verschillende onderzoeken uitvoeren. Daarnaast worden visies en richtlijnen ontwikkeld over de inpassing van nieuwe activiteiten, zoals de visie op waterstofdragers¹, waarmee gestuurd kan worden op veilig gebruik van waterstofdragers zoals ammoniak.

In relatie tot de energietransitie wordt onderzoek gedaan om de omgevingsveiligheid bij het gebruik van nieuwe energiebronnen te waarborgen. Hieronder wordt ingegaan op een aantal onderzoeken die zijn afgerond.

Beheersbaarheid ongevalsscenario ammoniakbuisleiding

Door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is samen met de Ministeries Klimaat en Groene Groei en Justitie en Veiligheid een onderzoek uitgevoerd naar de consequenties van een mogelijk ongeval met een ammoniakbuisleiding en de beheersbaarheid daarvan. Daarnaast is gekeken welke bronmaatregelen bijdragen aan de beheersbaarheid van een ongeval. In de kamerbrief over waterstofdragers op 22 november 2024² is aangegeven dat een ammoniakbuisleiding specifiek moet worden vormgegeven en (proces)beveiligd. Het onderzoek geeft een eerste (gedeeltelijke) invulling voor een veiligheidskader voor veilig gebruik in het publieke domein. Het onderzoeksrapport is als bijlage bij deze brief gevoegd.

Het rapport laat zien dat de beheersbaarheid van een ongevalsscenario met een ammoniakbuisleiding toeneemt als specifieke maatregelen worden getroffen. Het onderzoeksbureau heeft een set uitgangspunten voorgesteld als onderdeel van het veiligheidskader. De door het onderzoeksbureau voorgestelde uitgangspunten en maatregelen voor dit veiligheidskader zijn in lijn met «Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen richtlijn 12: Ammoniak, Opslag en verlading³» en best practices elders in de wereld.

De maatregelen zijn er op gericht het volume te beperken dat vrijkomt bij uitstroom in geval van een breuk (zoals kleine diameter en automatische (sectie)afsluiters). Daarnaast zullen een goede alarmering en getrainde hulpverleningsdiensten met adequate middelen bijdragen aan beheersing van het ongeval. De noodzakelijke maatregelen moeten worden afgestemd op de gebieden waar de buisleidingen zich bevinden. Zo zullen in gebieden met hoge bevolkingsdichtheid mogelijk meer maatregelen nodig zijn om burgers te beschermen en het ongevalsscenario te beheersen dan in dunbevolkte gebieden. In afstemming met de veiligheidspartners zal bepaald worden of de genomen maatregelen leiden tot een beheersbaar ongevalsscenario met adequate inzet van de veiligheidspartners.

¹ Tweede Kamer 2024–2025, 32 813, nr. 1424

² Tweede Kamer 2024–2025, 32 813, nr. 1424

³ Publicaties PGS

Voor de ongevalsbestrijding wordt een nadere verkenning voorbereid naar zowel de capaciteit als de inzet van de veiligheidspartners bij een ongevalsscenario met een ammoniakbuisleiding. Het Ministerie IenW zal in samenwerking met het Ministerie Klimaat en Groene een vervolgonderzoek uitzetten. Hierin zullen enkele leemtes ten behoeve van de beheersbaarheid en risicobeoordeling voor een robuuste ammoniakbuisleiding, zoals wanddikte en detectie in beeld worden gebracht om het volledige veiligheidskader uit te kunnen werken. Overigens zijn er op dit moment nog geen concrete initiatiefnemers voor het aanleggen van ammoniakbuisleidingen.

Safe By Design

In opdracht van het Ministerie van IenW heeft de TU Delft een onderzoek uitgevoerd naar «*Een innovatieve aanpak voor omgevingsveiligheid*»⁴. Het onderzoek richt zich op de implementatie van het Safe-by-Design (SbD)-principe binnen de context van omgevingsveiligheid in de chemische industrie. SbD is een opkomende methode voor risicomangement dat veiligheid vanaf de ontwerpfase integreert in technologische en industriële systemen.

Het onderzoek laat zien dat de potentie van het toepassen van Safe bij Design principes een bijdrage kan leveren aan het verbeteren van de omgevingsveiligheid. De onderzoekers verwachten dat een proactieve SbD-aanpak binnen de chemische industrie het vertrouwen van burgers, bestuurders en andere stakeholders vergroot. Imagoschade, maatschappelijke weerstand en langdurige vergunningstrajecten kunnen worden beperkt als een bedrijf aantoont niet alleen wettelijk te handelen, maar óók maatschappelijk verantwoord te handelen door het risico verder te minimaliseren. De toepasbaarheid van de SbD-filosofie wordt door het Ministerie IenW verder onderzocht en uitgewerkt. Het zal daarnaast met meerdere pilots getest moeten worden in de praktijk met de industrie. Daarnaast zullen via Safety deals (Subsidieregeling Versterking Omgevingsveiligheid) bedrijven worden gestimuleerd de nieuwe inzichten rond SbD toe te passen en verder te ontwikkelen.

Publicatiereeks gevaarlijke stoffen (PGS)

Ontwikkelingen rondom de energietransitie hebben raakvlakken met het veilig opslaan van nieuwe energiedragers en andere productielocaties voor duurzame energie. Om de omgevingsveiligheid te waarborgen wordt door middel van de publicatiereeks gevaarlijke stoffen (PGS) samengewerkt met overheden en het bedrijfsleven. Dit is een mooi voorbeeld van publiek-private samenwerking.

In de PGS wordt voor verschillende toepassingen en activiteiten met gevaarlijke stoffen de best beschikbare techniek beschreven. De publicatiereeks is een handreiking voor bedrijven die gevaarlijke stoffen produceren, transporteren, opslaan of gebruiken. Ze worden tevens gebruikt door overheden die belast zijn met het toezicht op en de vergunningverlening aan deze bedrijven. Elke PGS komt tot stand via consensus van overheden en bedrijfsleven waarin integraal aandacht is voor omgevingsveiligheid, arbeidsomstandigheden en rampenbestrijding. Afgelopen jaar is een effectmeting uitgevoerd waaruit blijkt dat PGS-richtlijnen bijdragen aan het vergroten van de veiligheid en door de gebruikers als zeer waardevol wordt ervaren⁵. Uniformiteit en een

⁴ TU Delft Rapportage: een innovatieve aanpak voor omgevingsveiligheid

⁵ Effectmeting Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen | Rapport | Rijksoverheid.nl

gelijk speelveld worden door zowel bedrijven als overheden aangemerkt als belangrijke voordelen.

Op dit moment wordt gewerkt aan het wettelijk implementeren van meerdere PGS-richtlijnen die bijdragen aan een effectieve en veilige energietransitie. Het gaat onder andere om de PGS 12 (opslag van ammoniak), de PGS 37-1 (energieopslagsystemen) en de PGS 37-2 (opslag van lithiumhoudende energiedragers)⁶. Vanuit de PGS-organisatie worden op dit moment meerdere voorstellen voor nieuwe PGS-richtlijnen uitgewerkt die ook raken aan de energietransitie zoals de PGS 39 (vergistingsinstallaties) en PGS 40 (installaties voor de productie van waterstof door elektrolyse).

B. Uitvoering huidig Omgevingsveiligheidsbeleid

Seveso en de Staat van de Veiligheid

In Nederland zijn er ongeveer 400 bedrijven die vallen onder de Europese Seveso-richtlijn⁷ omdat ze werken met gevaarlijke stoffen of grote hoeveelheden opslaan.

Periodiek wordt uw Kamer geïnformeerd over de uitvoering van de Seveso-richtlijn. Dit gebeurt via de Staat van de Veiligheid bij Seveso-inrichtingen (hierna: SvdV 2024). De SvdV voor 2024 is toegevoegd als bijlage aan deze brief. De SvdV geeft een samenvattend en samenhangend beeld van de beschikbare rapportages met betrekking tot uitvoering van de nationale implementatie van de Seveso III richtlijn. In de SvdV 2024 zijn zowel gegevens van toezichthouders, medeoverheden als de industrie verzameld.

In oktober 2023⁸ is de Staat van de Veiligheid 2022 gepubliceerd. In de vorige editie van de SvdV hebben de partijen aangegeven het veiligheidsniveau, verder te willen verbeteren. In de SvdV 2024 is nog geen significante verbetering zichtbaar. Er zijn in totaal 909 overtredingen geconstateerd over alle categorieën. Dit is een toename van 8% ten opzichte van 2023. Een belangrijke waarneming is dat in tien gevallen sprake was van directe dreiging van een zwaar ongeval (categorie 1), dit is een stijging ten opzichte van voorgaande jaren. Bij al deze overtredingen is door direct handelen van de toezichthouder en of het bedrijf het risico op een zwaar ongeval direct weggenomen.

Uit de cijfers van de industrie blijkt dat het aantal deelnemende en rapporterende bedrijven bij de Stichting Veiligheid Voorop meerdere jaren op rij afneemt. Terwijl het aantal rapporterende bedrijven kleiner wordt, is een stijging van het aantal ongevallen met ziekteverzuim waarneembaar.

De verantwoordelijkheid voor het voorkomen en beperken van zware ongevallen ligt primair bij het bedrijfsleven. Decentrale bevoegde gezagen gaan primair over de uitvoering van vergunningverlening en frequentie van toezicht en handhaving.

Het Ministerie van IenW blijft de decentrale bevoegde gezagen en toezichthouders faciliteren om hun werkzaamheden goed uit te kunnen voeren. Hierbij wordt ook periodiek gesproken over de duiding en trends van toezichtgegevens. Met het bedrijfsleven voert het Ministerie IenW gesprekken over de veiligheidsprestaties.

⁶ Publicaties PGS

⁷ Richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de raad van 4 juli 2012 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken [...]

⁸ Kamerstuk 26 956, nr. 219

In de Meerjarenagenda Versterking Omgevingsveiligheid (MVO) werken het Ministerie van IenW, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de veiligheidsregio's en omgevingsdiensten samen aan het borgen en versterken van de omgevingsveiligheid in Nederland.

De afgelopen vier jaar heeft de MVO onder andere een bijdrage gedaan aan wettelijke taken bij Provincies en Gemeentes, de uitvoering van de Seveso-richtlijn ondersteund en de kennisinfrastructuur omgevingsveiligheid versterkt. Verder zijn diverse (innovatie)projecten opgeleverd rondom de thema's arbeidsmarkt, energietransitie en digitalisering⁹. Hiermee zijn omgevingsdiensten en veiligheidsregio's gestimuleerd om de opgedane kennis te kunnen inzetten bij de uitvoering van hun omgevingsveiligheidstaken.

De partners hebben de MVO voor de periode van 2025–2028 verlengd om de aandacht voor, doorontwikkeling van en innovatie rondom omgevingsveiligheid de komende vier jaar te stimuleren. Dit is onder andere bestemd voor een bijdrage aan gemeenten en omgevingsdiensten voor het aanleveren van data aan het Register Externe Veiligheidsrisico's en het uitvoeren van wettelijke taken. Tevens is er weer budget beschikbaar voor het voortzetten van de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen (PGS), SEVESO+ en innovatieve projecten.

Communiceren over omgevingsveiligheid

Onderdeel van het omgevingsveiligheidsbeleid is de communicatie over maatregelen en risico's. De Omgevingswet geeft de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de verantwoordelijkheid om informatie over milieubelastende activiteiten met gevaarlijke stoffen te verzamelen en voor eenieder toegankelijk te maken¹⁰. Dit is belangrijk omdat bij de toedeling van functies in de schaarse buitenruimte kenbaar moet zijn welke beperkingen gelden vanuit de omgevingsveiligheid. Het Register Externe Veiligheidsrisico's (REV) verzamelt de informatie bij het bevoegd gezag. De verzamelde locaties en risicocontouren worden vervolgens gepresenteerd op kaarten voor professionals in de Atlas Veiligheid¹¹ en voor burgers in de Atlas Leefomgeving¹². De kaarten zijn voorzien van een duiding en een handelingsperspectief.

Het RIVM is gevraagd om een onderzoek te doen naar de manier waarop deze communicatie nu plaatsvindt en hoe deze verbeterd kan worden. Achterliggende vraag was of de boodschap voldoende begrepen wordt en wat dit doet met de risicoperceptie bij omwonenden. Focus van het onderzoek lag vooral bij de aandachtsgebieden omdat die nieuw zijn onder de Omgevingswet en primair bedoeld zijn voor professionals.

Het RIVM-onderzoek «Belevingsonderzoek naar de aandachtsgebieden op de Atlas Leefomgeving» is als bijlage bij deze brief gevoegd. Uit het onderzoek blijkt dat omwonenden het waarderen dat de risico-informatie openbaar toegankelijk is. Hoewel er verschillende interpretaties zijn van wat een aandachtsgebied precies inhoudt, voelen mensen intuïtief aan dat het risico op brand, explosie of gifwolk groter is binnen de aandachtsgebieden rondom de milieubelastende activiteiten. Omwonenden schrikken

⁹ Resultaten Projecten uitgevoerd in MVO verband

¹⁰ Besluit kwaliteit leefomgeving, art. 11.8 (register externe veiligheidsrisico's)

¹¹ Atlas Veiligheid | Register externe veiligheid

¹² <http://www.atlasleefomgeving.nl>

niet direct heel erg van deze informatie, omdat ze erop vertrouwen dat de overheid ervoor zorgt dat hun veiligheid geborgd is.

Het Ministerie van IenW is bezig met de opvolging van de aanbevelingen. Zo wordt de vindbaarheid en de weergave van de informatie verbeterd. Samen met het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV) worden de teksten over risicocommunicatie en het handelingsperspectief aangepast om het begrip en de weerbaarheid bij omwonenden te vergroten.

Modernisering Omgevingsveiligheid

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 is de omgevingsveiligheid gemoderniseerd. Vanaf die datum zijn ook de zogeheten aandachtsgebieden geïntroduceerd. Hierover is uw Kamer eerder geïnformeerd op 13 juni 2022¹³ en 17 juli 2023¹⁴. Het proces van de totstandkoming van het nieuwe omgevingsveiligheidsbeleid is geëvalueerd, dit rapport is al bijlage toegevoegd aan deze brief.

De lessen die uit de evaluatie geleerd zijn, worden meegenomen bij de doorontwikkeling van het omgevingsveiligheidsbeleid. Deze lessen hadden met name betrekking op de governance en sturing van het beleidsprogramma en de samenwerking binnen het programma. De gekozen structuur met het «werken van buiten naar binnen» was voor het Ministerie van IenW een nieuwe werkwijze die met veel enthousiasme is ontvangen door de stakeholders. Bij het inzetten van een dergelijke werkwijze is het, zoals uit de evaluatie blijkt, belangrijk dat aan de voorkant duidelijkheid gegeven wordt over taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en rolverdeling van de verschillende organisaties en organen. Ook is het belangrijk daarbij (herhaaldelijk) helderheid te verschaffen over de mate van invloed die wordt gegeven.

Tot slot

Het waarborgen van een veilige leefomgeving is een continu proces. Het vereist een gezamenlijke inspanning van overheden en bedrijven, waarbij de laatste primair verantwoordelijk zijn voor hun activiteiten. Het vergt ook duidelijke communicatie met omwonenden. Het voorkomen en beheersen van onveilige situaties gebeurt met heldere ambities, duidelijke normen, goed toezicht en goede handhaving en het toepassen van de beste technieken vanuit een sterke veiligheidscultuur. Tegelijkertijd geldt dat nieuwe ontwikkelingen, zoals de energietransitie, steeds weer en sneller om aandacht vragen. Dit heeft invloed op het omgevingsveiligheidsbeleid en de wet- en regelgeving. Over de mogelijke aanpassingen wordt uw Kamer geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
A.A. Aartsen

¹³ Kamerstuk 28 089, nr. 225 2021–2022

¹⁴ Kamerstuk 28 089, nr. 263 2022–2023