

Aan de Staatssecretaris van
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening
en Milieubeheer
De heer drs. P.L.B.A. van Geel
Postbus 30945
2500 GX Den Haag

kenmerk CGM/060410-05
datum 10 april 2006
onderwerp Incidentenprocedure

Geachte heer Van Geel,

Naar aanleiding van een adviesvraag van de VROM-inspectie over de conceptnotitie 'Regeling voor incidenten en calamiteiten met ggo's', adviseert de COGEM als volgt.

Samenvatting:

De COGEM is door de VROM-inspectie gevraagd te adviseren over een conceptnotitie waarin een raamwerk wordt beschreven voor de behandeling van (dreigende) incidenten en calamiteiten bij handelingen met genetisch gemodificeerde organismen (ggo's). De COGEM juicht de opstelling van een dergelijk raamwerk toe. Zij ziet dit als een essentieel onderdeel van risico-assessment, risicomangement en risicocommunicatie, waarbij de COGEM een adviserende taak te vervullen heeft. De conceptnotitie geeft over het algemeen heldere definities, beschrijft de rollen en verantwoordelijkheden van betrokken instanties, de voorgeschreven communicatie tussen instanties (meldingen) en procedures om de afhandeling in goede banen te leiden.

De COGEM adviseert een draaiboek te ontwikkelen hoe te handelen bij ernstige incidenten of calamiteiten. Ook adviseert de COGEM de onderscheiden rollen op het gebied van assessment, management en communicatie van risico's verder aan te scherpen. De commissie mist in de notitie met name afspraken over de risicocommunicatie en adviseert om afspraken over wie als woordvoerder optreedt vast te leggen. Verder verdient het aanbeveling de taken en verantwoordelijkheden van de vergunninghouder en Biologischeveiligheidsfunctionaris verder uit te werken. De COGEM mist een volledige weergave van de elementen die een rol spelen bij de bepaling van de actie die ondernomen moet worden. Bij incidenten en calamiteiten moeten vaak op zeer korte termijn en op mogelijk onvolledige informatie maatregelen worden genomen. Hierbij is de inzet van experts essentieel. In dergelijke situaties is het COGEM netwerk van leden en andere experts voor dit doel beschikbaar. Het COGEM secretariaat kan hierbij als eerste aanspreekpunt fungeren.

De door de COGEM gehanteerde overwegingen en het hieruit voortvloeiende advies treft u hierbij aan als bijlage.

Hoogachtend,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large loop followed by a horizontal line that ends in a small hook.

Prof. dr. ir. Bastiaan C.J. Zoeteman
Voorzitter COGEM

c.c. Mw. Ir. A.M. Roessen
Dr. J.P.F. Tijssen
Dr. ir. B.P. Loos
Dr. R.C. Zwart

Calamiteiten en incidentenprocedure

COGEM advies: CGM/060410-05

Inleiding

De COGEM is door de VROM-inspectie om advies gevraagd over een conceptnotitie waarin de te hanteren procedures en de verschillende rollen van de betrokken overheidsinstanties bij incidenten en calamiteiten in het kader van het Besluit genetisch gemodificeerde organismen (BGGO) zijn vastgelegd. Deze conceptnotitie is opgesteld door de VROM-inspectie in samenwerking met de VROM beleidsdirectie SAS en Bureau GGO. In de adviesvraag wordt de COGEM verzocht om commentaar in algemene zin op de conceptincidentenprocedure en in het bijzonder over de rol die de COGEM in noodsituaties kan hebben.

Incidenten- en calamiteitenprocedures

Zowel de vergunninghouder als de overheid heeft bij incidenten en calamiteiten taken en plichten om een goede afhandeling mogelijk te maken. De vergunninghouder is in eerste instantie verantwoordelijk voor de lokale afhandeling. Wanneer zich echter situaties voordoen met een mogelijk grote impact kunnen de autoriteiten de regie overnemen.

De plicht tot melding door de vergunninghouder aan de minister van VROM van situaties die tot ernstige risico's kunnen leiden voor mens of milieu is vastgelegd in de Regeling GGO bij het Besluit GGO (1). Om te zorgen dat bij ernstige incidenten snel de juiste informatie voor de bevoegde instanties beschikbaar komt, zijn er meldingsformulieren met standaardvragen beschikbaar (2, 3). De Biologische-veiligheidsfunctionaris (BVF) of Milieuveiligheidsfunctionaris (MVF) spelen een centrale rol bij de melding en lokale afhandeling. Daarom heeft het BVF-platform in haar 'Leidraad voor een handboek GGO ingeperkt gebruik' een hoofdstuk opgenomen met richtlijnen over hoe te handelen bij incidenten (4).

De conceptnotitie gaat hoofdzakelijk in op de meldingsprocedures, de rol en functie van de bij incidenten en calamiteiten betrokken overheidsinstanties, en minder op de taken en verplichtingen van de vergunninghouder.

In de conceptnotitie wordt onderscheid gemaakt tussen incidenten en calamiteiten bij handelingen met ggo's onder ingeperkt gebruik, en het optreden van onvoorziene omstandigheden bij introducties in het milieu.

Bij ingeperkt gebruik wordt, conform de toelichting bij het 'meldingsformulier incidenten ingeperkt gebruik' (2) en de door het BVF-platform opgestelde leidraad (4), een onderscheid gemaakt in een escalerende volgorde van risico voor mens en milieu van incident (lokale afhandeling door vergunninghouder), ongeluk (gevaar voor

containment), calamiteit (emissie vanuit inperkingsniveau 1 of 2) en ernstige calamiteit (emissie vanuit inperkingsniveau 3 of 4). Voor meldingen onder introductie in het milieu wordt geen onderscheid gehanteerd in de ernst van de situatie. Dit is in lijn met de verplichting van de vergunninghouder om elke onvoorziene omstandigheid en afwijking te melden die mogelijke risico's voor mens of milieu kan veroorzaken.

De conceptnotitie beschrijft rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken instanties, de voorgeschreven communicatie tussen instanties (meldingen) en procedures om de afhandeling in goede banen te leiden.

In het in de conceptnotitie geschetste raamwerk is een rol van de COGEM voorzien op basis van haar wettelijk vastgelegde taak (5). Van de COGEM wordt verwacht dat zij ten alle tijden de vereiste expertise uit haar bestand van leden en experts beschikbaar kan maken om het ministerie van VROM of de VROM-inspectie te adviseren bij de behandeling van (dreigende) ongevallen of calamiteiten.

Advies

De COGEM juicht de opstelling van een raamwerk voor de behandeling van ongevallen en calamiteiten bij handelingen met GGO's van harte toe. Zij ziet dit als een essentieel onderdeel van risico-assessment, risicomanagement en risico-communicatie, waarin de COGEM een adviserende taak heeft. De COGEM is van mening dat de conceptnotitie in het algemeen heldere definities biedt en de rollen en verantwoordelijkheden van betrokken instanties adequaat beschrijft. Op een aantal punten verdient de conceptnotitie echter verdieping of verdere uitwerking.

Maatregelen om gevolgen van incidenten en calamiteiten te voorkomen

De conceptnotitie richt zich op de meldingsprocedures van incidenten en calamiteiten en vormt geen draaiboek voor hoe te handelen bij ernstige incidenten of calamiteiten. De conceptnotitie biedt bijvoorbeeld geen overzicht van mogelijke beheersingsmaatregelen waaruit gekozen kan worden om de eventuele gevolgen van incidenten en calamiteiten te beperken of te voorkomen. De COGEM wijst erop dat bij het optreden van calamiteiten snel concrete acties genomen moeten worden om mogelijke effecten te voorkomen of te beperken. Dit betekent dat er op dat moment weinig tijd zal zijn voor diepgaand overleg of studie. Mede gezien het feit dat het hier werkzaamheden kan betreffen met humaan of dierpathogenen acht de COGEM het verstandig om ook aandacht te besteden aan de inhoud van de (mogelijk) te nemen maatregelen. Dit kan gebeuren door aan de hand van denkbeeldige incidenten na te denken over welke maatregelen genomen moeten worden. Een dergelijke denkoefening leidt tot een opsomming van mogelijke maatregelen. Bij incidenten kan afhankelijk van de precieze vorm van het incident en het 'expert judgement' een nadere selectie gemaakt worden uit een dergelijke 'catalogus'.

Een vergelijkbare aanpak wordt gehanteerd bij het opstellen van beleidsdraaiboeken voor de uitbraak van zoönoses zoals vogelgriep of economische belangrijke dierziekten zoals mond- en klauwzeer. Bij de opstelling van maatregelen voor ggo-gerelateerde incidenten kan mogelijk aansluiting gezocht worden bij deze draaiboeken.

Risicocommunicatie

De COGEM mist in de conceptnotitie afspraken over de risicocommunicatie. Risicocommunicatie is een belangrijk onderdeel bij de afhandeling van ernstige incidenten en calamiteiten. Hierbij is het van groot belang dat de overheid duidelijk communiceert en met ‘één mond spreekt’. De COGEM adviseert daarom in de notitie een paragraaf op te nemen met duidelijke afspraken over wie verantwoordelijk is voor de risicocommunicatie en als woordvoerder optreedt.

Overigens kan een verdere explicitering in de conceptnotitie van de taken van de verschillende instanties op het gebied van risico-assessment, risicomanagement en risicocommunicatie behulpzaam zijn om een beter inzicht te krijgen in de rolverdeling tussen de betrokken organisaties bij incidenten en calamiteiten.

Verder beveelt de COGEM aan om de media actief bij oefeningen te betrekken en waar mogelijk informatiepakketten gereed te hebben die bijvoorbeeld via internet aan de bevolking kunnen worden gecommuniceerd.

Taak en rol vergunninghouder en BVF

De verantwoordelijkheden van de vergunninghouder voor het eigen rampen- (bestrijdings)plan worden onvoldoende uitgewerkt in de notitie. Ook de rol en de taken van de vergunninghouder worden slechts summier vermeld. Daarbij kan ook onduidelijkheid ontstaan over de rol van de BVF ten opzichte van de vergunninghouder. Daarnaast wordt voorbijgegaan aan de rol van de verantwoordelijk medewerker (VM). De VM is degene het beste op de hoogte is van de aard van het ggo, en van de werkzaamheden en de omstandigheden waaronder het incident heeft plaatsgevonden. In ernstige situaties waarin snel handelen geboden is kan het nuttig zijn voor de autoriteiten om de feiten direct van de VM te vernemen. Om mogelijke verwarring te voorkomen verdient het daarom aanbeveling om, de rol van de VM, de BVF en de vergunninghouder nader uit te werken.

Opzettelijke introductie in het milieu

De conceptnotitie gaat hoofdzakelijk in op incidenten en calamiteiten ten gevolge van ongelukken. In de notitie wordt voorbijgegaan aan de mogelijkheid dat er een opzettelijke (niet vergunde) introductie in het milieu van een potentieel schadelijk ggo plaatsvindt, of dat er onbedoelde invoer van een “calamiteit ggo” via de handel in verwerkte producten plaatsvindt. Bij dergelijke incidenten ontbreekt vaak een

vergunninghouder en zal melding van een incident via de VROM-inspectie of andere controlerende instanties verlopen. Informatie over het incident zal dan ook niet beschikbaar komen via een meldingsformulier van een BVF. Informatie over welke (onderzoeks)instanties benaderd zullen worden om de noodzakelijke gegevens te verkrijgen ontbreekt in de notitie.

Criteria

In paragraaf II.2 van de notitie wordt een uitwerking gegeven van de meldingscriteria onder ingeperkt gebruik. Bij de opsomming van de elementen ter afweging tot welke respons op de gebeurtenissen moet worden overgegaan missen de volgende drie: 1) de biologische inperking van de betrokken ggo's, 2) de hoeveelheid vrijgekomen ggo's en 3) de ernst van het effect dat de ggo's kunnen veroorzaken.

In hoofdstuk III 'Introductie in het milieu' worden in paragraaf III.1 op basis van de EU richtlijn 2001/18 (6) drie situaties vermeld waarbij melding aan de Europese Commissie (EC) van incidenten moet plaatsvinden. In paragraaf III.2 bij de nadere uitwerking van de meldingscriteria wordt dit echter beperkt tot het streven tot melding aan de EC van onbedoelde introductie van ggo's in het milieu. Naar de mening van de COGEM is dit te beperkt om de veiligheid voor mens en milieu te kunnen waarborgen. Om Europese landen en de EC de mogelijkheid te bieden adequate maatregelen te nemen, is het noodzakelijk incidenten te melden waarbij ggo's onbedoeld of waarbij niet toegelaten ggo's in het milieu zijn gekomen, of wanneer de introductie van ggo's in het milieu tot onverwachte (schadelijke) effecten heeft geleid.

Leesbaarheid voor derden

De conceptnotitie is geschreven voor intern gebruik door de betrokken overheidsinstanties. Deze instanties zijn meestal goed op de hoogte van de wettelijke regelingen en procedures. Bij lezing door derden kan er echter verwarring ontstaan door het gebruik van niet nader uitgelegde afkortingen (zoals Biro = Besluit informatie inzake rampen en zware ongelukken (7)) en enige kleine inconsistenties.

De COGEM heeft deze en haar algemene commentaar in de conceptnotitie aangegeven (zie bijlage) en staat open om die met vertegenwoordigers van het ministerie van de VROM-inspectie te bespreken en toe te lichten.

Taak van de COGEM

Met betrekking tot haar eigen taak merkt de COGEM op dat bij incidenten en calamiteiten vaak op zeer korte termijn en op mogelijk onvolledige informatie maatregelen moeten worden genomen om eventuele risico's te beperken of te voorkomen. Hierbij is de inzet van experts essentieel. Echter het spoedeisende karakter en de mogelijke onvolledigheid van de aanwezige informatie staat het uitbrengen van een COGEM-breed gedragen advies in de weg. De COGEM kan echter wel in deze situaties haar netwerk van leden en andere experts beschikbaar

maken. Dit vergt zowel een bereidverklaring van de leden van dit netwerk om beschikbaar te zijn, alsmede een aantal maatregelen om in noodsituaties hieraan een effectieve invulling te geven. De COGEM zal hiertoe de te nemen maatregelen voorbereiden. Een centraal punt dient hierbij ingevuld te worden door het secretariaat van de COGEM (permanente bereikbaarheid).

In een later stadium als alle informatie beschikbaar is kan de COGEM in een nader advies analyseren hoe het incident heeft kunnen ontstaan, of de genomen maatregelen afdoende zijn om de risico's in te perken, en voorstellen doen hoe dergelijke incidenten of calamiteiten in de toekomst kunnen worden voorkomen.

Referenties

- (1) VROM (2005). Integrale versie van de Regeling genetisch gemodificeerde organismen en het Besluit genetisch gemodificeerde organismen.
- (2) VROM (2005). Meldingsformulier Incidenten Ingeperkt Gebruik. <http://www.vrom.nl/ggo-vergunningverlening>
- (3) VROM (2005). Meldingsformulier onvoorziene omstandigheden en afwijkingen introductie in het milieu. <http://www.vrom.nl/ggo-vergunningverlening>
- (4) BVF platform (2003). "Leidraad voor een handboek GGO ingeperkt gebruik". <http://www.bvfplatform.nl>
- (5) Wet Milieubeheer § 2.3.
- (6) Richtlijn 2001/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 maart 2001 inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu
http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=nl&numdoc=32001L0018&model=guichett
- (7) Besluit informatie inzake rampen en zware ongevallen (Biro). <http://www.wetten.nl/besluit%20informatie%20inzake%20rampen%20en%20zware%20ongevallen>.