

Vergaderjaar 2012–2013

32 862

Wijziging van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en enige andere wetten in verband met de totstandkoming van een basisnet (Wet basisnet)

D

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, MILIEU EN RUIMTELIJKE ORDENING¹

Vastgesteld 12 maart 2013

Algemeen

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord van de regering op het voorlopig verslag. De memorie van antwoord is voor deze leden aanleiding tot het stellen van enkele nadere vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met aandacht kennisgenomen van de antwoorden van de regering op de vragen die vanuit de commissie gesteld zijn. Zij maken graag gebruik van de mogelijkheid nadere vragen te stellen.

De leden van de **SP**-fractie hebben kennisgenomen van de memorie van antwoord. Zij sluiten zich graag aan bij de vragen van de leden van de fracties van VVD, CDA en GroenLinks in dit nader voorlopig verslag.

De leden van de fractie van **GroenLinks** danken de regering voor de beantwoording van de vragen. Deze leden hebben nog een aantal nadere vragen.

VVD-fractie

Risicobenadering: integraal of sectoraal?

De leden van de **VVD**-fractie hadden gevraagd of er bij de bepaling van het aanvaardbare risiconiveau vanwege het vervoer van gevaarlijke

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Van der Linden (CDA), Putters (PvdA), Essers (CDA), Slagter-Roukema (SP), Engels (D66), Witteveen (PvdA), Nagel (50PLUS), Duthler (VVD), Hermans (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD) (*vice-voorzitter*), Koffeman (PvdD), Schaap (VVD), Smaling (SP), Vliegenthart (SP), De Vries-Leggedoor (CDA), Martens (CDA), Van Bortel (D66), Vos (GL), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Vlietstra (PvdA), M. de Graaff (PVV), Reynaers (PVV) (voorzitter), Ester (CU), Schouwenaar (VVD) Van Beek (PVV), Duivesteyn (PvdA)

stoffen gebruik is gemaakt van een integrale afweging van de risico's in de publieke sfeer. In haar antwoord stelt de regering dat dit het geval is. Verwezen wordt hierbij naar de notitie «Nuchter omgaan met risico's». Hierin zou een rationele afweging worden aangegeven en wel door de verschillende risico's af te wegen tegen de maatschappelijke kosten en baten. Desalniettemin meent de regering te moeten afzien van een uniforme normstelling voor deze risico's, dit vanwege de grote diversiteit aan risico's en de betrokkenheid van de vele participanten hierin. Vandaar dat ervoor is gekozen per activiteit de aanvaardbaarheid van het betreffende risico vast te stellen. De regering beperkt zich daarmee tot de werkwijze van sectorale afwegingen en een daarop toegesneden wetgeving.

De leden van de VVD-fractie betreuren deze sectorale methodiek. Omdat er geen integrale benadering van de afweging van en dus vergelijking tussen de gevolgen van een calamiteit wordt nagestreefd, is het onduidelijk hoe op de maatschappelijk meest optimale dan wel rendabele wijze tot het investeren in kansreducties kan worden overgegaan. De aanpak tendeeft nu naar elke sector voor zich. Door de sectorale benadering dreigen er dus schotten te worden aangebracht tussen de verschillende risicocompartimenten en is het zeer wel denkbaar dat de maatregelen een minder optimaal rendement hebben. Anders gezegd en in dit geval gerelateerd aan het vervoer van gevaarlijke stoffen: hoe kan duidelijk worden gemaakt dat de kansreductie in dit segment, gerelateerd aan de vele andere segmenten, een verantwoorde investering is? De leden van de VVD-fractie zouden graag van de regering nogmaals een argumentatie krijgen waarom niet wordt gekozen voor een integrale aanpak van de risicoproblematiek. Waarom wordt het criterium «maatschappelijk aanvaardbaar geacht risico» niet gekoppeld aan een objectieve en vergelijkende maatschappelijke afweging? Hoe moet duidelijk worden dat vergelijkbare criteria worden gehanteerd voor het vaststellen van het risiconiveau en het verantwoord investeren in maatregelen voor het terugdringen van dit risico? De leden van de VVD-fractie wijzen er in dezen op dat een integrale benadering van het veiligheidsrisico ook wordt voorgeschreven in de Wet veiligheidsregio's en aldaar wordt toegepast.

Maatschappelijk aanvaardbaar risico

De leden van de **VVD**-fractie hadden ook vragen gesteld over de inhoud van het criterium «maatschappelijke aanvaardbaarheid van een risico». De regering relateert deze aanvaardbaarheid aan het gemiddelde overlijdensrisico van burgers en maakt daarbij uitsluitend onderscheid tussen een individueel en een groepsrisico. Daarbij wordt gesteld dat «een incident met 100 doden meer maatschappelijke ontwrichting oplevert dan 10 incidenten met 10 doden». De leden van de VVD-fractie hebben veel bedenkingen bij deze definitie van het risico, evenals bij de daarbij gehanteerde weging.

Allereerst vragen deze leden de regering om een beschouwing over de kwestie waarom het risico aan de gevolgenzijde beperkt wordt tot mogelijke doden. Waarom niet (zwaar)gewonde slachtoffers meegewogen? En waarom niet de materiële en de economische schade of zelfs ontwrichting als gevolg van een calamiteit? Hoe onderbouwt de regering de stelling dat een groot aantal doden ineens meer ontwrichtend uitwerkt dan een grotere frequentie met een geringer aantal slachtoffers? Wat bedoelt de regering in dit verband met de kwalificatie «ontwrichting»? Een langdurige stagnatie van het vervoer als gevolg van een calamiteit is toch ook een ontwrichtend en dus schadelijk gevolg in de sfeer van de risicoanalyse? Waarom dus niet ook in deze zin gekozen voor een integrale benadering bij het gebruik van de risicoanalyse, dus inbegrepen

alle schadelijke gevolgaspecten? Wat betreft het ontwrichtende effect van grote aantallen slachtoffers ineens in vergelijking met kleinere aantallen bij een grotere frequentie, vragen de leden van de VVD-fractie zich af of hiermee de subjectieve werking daarvan op de publieke opinie niet als een sterk bepalende factor dreigt te worden ingebracht. Deze leden vragen de regering ook de criteria schade en ontwrichting als gevolg van een calamiteit nader te onderbouwen.

CDA-fractie

Europese Overeenkomst wegvervoer gevaarlijke stoffen

Op 18 februari jl. heeft de Eerste Kamer het schrijven ontvangen van de minister van Buitenlandse Zaken betreffende wijziging van de bijlagen A en B bij de Europese Overeenkomst betreffende het internationale vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg (MINBUZA-2013.12298). Kan de regering de leden van de **CDA**-fractie aangeven in hoeverre deze wijzigingen consequenties hebben voor het voorliggende wetsvoorstel? Indien dit niet het geval is, waarom niet?

Totstandkoming risicoberekeningen

In memorie van antwoord wordt onder andere verwezen naar onderzoeksresultaten uit 2006. De leden van de CDA-fractie hebben inmiddels kennisgenomen van het onderzoek van de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen uit 2006 naar de totstandkoming van de risicoberekeningen. Als voorbeeld heeft deze Raad het QRA-instrumentarium aangaande ammoniaktransport onderzocht. Het onderzoek concludeert dat «de input niet verifieerbaar is, helderheid ontbreekt inzake de grondslag van de berekeningen en de presentatie van de tussenresultaten, een volledig inzicht in de gemaakte keuzes ontbreekt, essentiële aannames niet consistent zijn, niet bekend is welke uitkomsten het meest de realiteit benaderen, de schadegebieden onderlinge verschillen tonen die groter zijn dan de gehele zoneringsafstand». Het onderzoek concludeert vervolgens dat de QRA-berekeningen bezwaarlijk adequaat genoemd kunnen worden. Geconstateerd wordt dat er verbeteringen nodig zijn ten aanzien van de verifieerbaarheid en transparantie van de rekenmodellen en van de gegevens over ongevalfrequenties. De berekeningen staan ook volgens de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen niet in relatie tot de werkelijkheid en worden gekwalificeerd als niet betrouwbaar.

Is de regering bekend met het onderzoek en de daaruit voortvloeiende constatering en conclusies? Zo ja, kan de regering bevestigen dat de onderzochte rekenmodellen een rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van het vaststellen van de risicoplafonds in het voorliggend wetsvoorstel? Kan de regering aangeven of, respectievelijk hoe de resultaten van het onderzoek een rol hebben gespeeld bij het vaststellen van risicoplafonds? Kan de regering uitsluiten dat een dergelijke kritiek ook van toepassing kan zijn op de QRA met betrekking tot vervoer van andere gevaarlijke stoffen?

Delegatie

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van antwoord dat het voorstel niet gericht is op het veiliger maken van het vervoer, maar op het stellen van een maximumvolume gevaarlijke stoffen dat vervoerd mag worden. Daartoe worden risicoplafonds geformuleerd. De memorie van antwoord meldt dat per ministeriële regeling respectievelijk algemene maatregel van bestuur de volgende onderwerpen worden geregeld: de risicoplafonds, respectievelijk de tabellen waaraan de plafonds worden

toegevoegd, de referentiepunten op de infrastructuur, de regels ten aanzien van onderzoek naar (dreigende) overschrijding van de risicoplafonds, de rekenmodellen, de procedure tot wijziging van het rekenprogramma en de betrokkenheid van belanghebbenden, alsook nadere voorschriften met betrekking tot verplichte gegevensverstrekking voor gemeente en provincies. Daarbij bevestigt de memorie van antwoord dat de minister met het wetsvoorstel de mogelijkheid krijgt om in elke – ook onherroepelijke – omgevingsvergunning in te grijpen als die in de weg staat aan het treffen van maatregelen ter voorkoming van een overschrijding. Kan de regering aangeven hoe een en ander zich verhoudt tot de wens duidelijkheid te scheppen voor de vervoerssector en gemeenten? Kan de regering aangeven of, en zo ja, op welke punten deze ministeriële regelingen dan wel algemene maatregelen van bestuur ook mogelijk zijn binnen de huidige wet- en regelgeving?

Besluit externe veiligheid transportroutes

Een deel van de beoogde veiligheid wordt bepaald door regels met betrekking tot de ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat geen kwetsbare objecten worden gerealiseerd in veiligheidszones. Deze beperkingen worden gerealiseerd in het toekomstig Besluit externe veiligheid transportroutes, zo lezen de leden van de CDA-fractie ook in de memorie van antwoord. Kan de regering aangeven wat de stand van zaken is met betrekking tot dit Besluit en wanneer dit Besluit gereed zal zijn? In memorie van antwoord lezen de leden dat de daarin verwoorde beheersingssystematiek bepaalt dat het bevoegd gezag bij ruimtelijke planvorming langs de infrastructuur het effect van het ruimtelijk plan in beeld brengt op het groepsrisico en een eventuele toename van het groepsrisico als gevolg van het plan verantwoordt. Kan de regering aangeven of bij het Besluit ook minimumeisen worden opgenomen voor de afstand van gebouwen tot de infrastructuur? Kan de regering aangeven in hoeverre daarbij ook rekening zal worden gehouden met gebouwen waarin kwetsbare en/of niet zelfredzame personen verblijven?

Vrijstellings- en ontheffingsmogelijkheden

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie om aan te geven wat de uitgangspunten en voorwaarden zijn op basis waarvan vrijstellings- en ontheffingsbesluiten zullen en kunnen worden genomen, wordt in memorie van antwoord nog eens het doel van deze besluiten geformuleerd en in welk geval deze kunnen worden aangevraagd. De memorie van antwoord meldt voorts dat de minister zal bezien of een vrijstellingsbesluit gewenst dan wel noodzakelijk is. De leden van de CDA-fractie zouden graag alsnog van de regering vernemen wat de uitgangspunten en voorwaarden zijn op basis waarvan de minister vrijstellings- respectievelijk ontheffingsbesluiten zal en kan nemen.

Beleidsregels

Na de totstandkoming van het basisnet zal de Circulaire Risiconormering worden ingetrokken. Om te voorkomen dat er als gevolg daarvan geen eenduidig beoordelingskader meer is voor tracébesluiten, worden beleidsregels opgesteld voor de externe veiligheidsbeoordeling bij die tracébesluiten. Deze zijn nu in voorbereiding in samenwerking met RWS en Prorail. De memorie van antwoord meldt dat ze zullen worden voorgelegd aan betrokken partijen opdat zij kunnen anticiperen op de voorgestelde regels. Kan de regering aangeven of ook de mogelijkheid van inspraak door de betrokken partijen is voorzien? Kan de regering iets zeggen over de stand van zaken in dezen en kan zij de contouren schetsen van deze beleidsregels?

Nationale kop

De memorie van antwoord meldt dat de Europese regelgeving alleen eisen stelt aan het (individuele) vervoer en geen regels bevat inzake het begrenzen van het risico vanwege het totale vervoer. De memorie van antwoord stelt dat voorliggend wetsvoorstel derhalve geen nationale kop betreft, maar nationaal beleid. Kan de regering aangeven wat het verschil is tussen nationaal beleid als aanvulling op Europese regelgeving en een nationale kop? Kan de regering deze toelichting geven mede in het licht van het gegeven dat de implementatie van de Europese richtlijnen op dit terrein steeds via de Wet vervoer gevaarlijke stoffen is gelopen, respectievelijk dat de Wet vervoer gevaarlijke stoffen steeds de grondslag is geweest voor de implementatie (veelal gedelegeerde regelgeving) en voorliggend wetsvoorstel een wijziging betreft van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen.

Vragen uit het veld

Graag ontvangen de leden van de CDA-fractie ook een reactie van de regering op de volgende vragen uit het veld:

- Wordt er bij de risicoberekeningen ook rekening gehouden met verblijf van kwetsbare en/of niet zelfredzame personen?
- Hoe wordt rekening gehouden met omgevingsfactoren die van een incident een ramp kunnen maken?
- Welke stofindelingen zullen gehanteerd worden?
- Inzake ATB-Verbeterde versie (ATB-vv): wat betekent de invoering van het European Rail Traffic Management System (ERTMS) voor het Basisspoor?
- Kan het zijn dat een transportroute voor gevaarlijke stoffen gebruikt wordt nog vóór ERMTS op die route gerealiseerd is?

GroenLinks-fractie

Onderbouwing wetsvoorstel

De regering geeft in haar beantwoording aan dat door het basisnet aan omwonenden een basisbeschermingsniveau wordt geboden en dat met het basisnet duidelijkheid wordt geboden over het risico dat zij kunnen lopen. Wil de regering de leden van de fractie van **GroenLinks** toelichten op welke wijze dit basisbeschermingsniveau tot stand komt en wordt bepaald, en hoe zij hiermee duidelijkheid biedt aan de omwonenden?

Risicoplafonds

De vaststelling van de risicoplafonds is cruciaal. Deze bepalen de begrenzing van veiligheidszones. Deze risicoplafonds worden bestuurlijk vastgesteld. Wil de regering toelichten op grond waarvan bestuurlijk de risicoplafonds worden vastgesteld?

De regering geeft in de beantwoording aan dat het basisnet is ontworpen in overleg met en op basis van afspraken met gemeenten en vervoerders, waarbij beide partijen het opportuun hebben geacht om water bij de wijn te doen. Wil de regering toelichten hoe het «water bij de wijn doen» zich verhoudt tot het vaststellen van een risicoplafond en het bepalen van een ruimtelijke begrenzing van de veiligheidszone? Hoe verhoudt zich «water bij de wijn doen» tot het bieden van een basisbeschermingsniveau en duidelijkheid over risico's aan de omwonenden?

De regering spreekt over gescheiden verantwoordelijkheden: het vervoer heeft risicoruimte tot de streep (van de veiligheidszone) en moet zorgen

dat het risico buiten de zone niet groter is dan 10-6 en de gemeenten hebben voor ruimtelijke ontwikkelingen de ruimte buiten de streep. De risicoplafonds en grenzen van de veiligheidszones zijn bestuurlijk vastgesteld, waarbij zowel vervoerders als de gemeenten betrokken zijn. In hoeverre is er dan sprake van gescheiden verantwoordelijkheden?

Betuweroute

De Tweede Kamer heeft gevraagd de Betuweroute zoveel mogelijk te benutten en de Brabantroute zoveel mogelijk te ontzien, gezien de bevolkingsdichtheden. Zijn er onderdelen van de Betuweroute waar ook sprake is van hogere bevolkingsdichtheden? De leden van de fractie van GroenLinks krijgen graag een nadere toelichting.

De commissie kijkt met belangstelling uit naar de nadere memorie van antwoord en ontvangt deze graag uiterlijk **9 april 2013**.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening,
Reynaers

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening,
De Boer