

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)

F

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 16 mei 2013

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het nader voorlopig verslag dat de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening over het wetsvoorstel basisnet heeft uitgebracht. Hierin hebben de leden van de fracties van de VVD, CDA en GroenLinks nog een aantal nadere vragen gesteld. De leden van de SP-fractie sluiten zich bij die vragen aan. In deze nadere memorie van antwoord hoop ik de gewenste duidelijkheid te verschaffen. Bij de beantwoording van de vragen houd ik de indeling van het nader voorlopig verslag en de volgorde van de gestelde vragen zoveel mogelijk aan.

VVD

Risicobenadering: integraal of sectoraal?

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.

In de memorie van antwoord is aangegeven hoe de risicobenadering zich tot op heden heeft ontwikkeld. Voor een groot deel van de chemische keten geldt een eenduidige risicobenadering. Alleen het vervoer ontbreekt nog. Veilig en vlot vervoer van gevaarlijke stoffen is een kritische factor voor het functioneren van de chemische sector en de economische ontwikkeling van Nederland. Het basisnet is daarvoor een instrument, waarbij nu ook voor vervoer dezelfde risicobenadering wordt gehanteerd. Er is dus sprake van een integrale aanpak in de chemische keten. Ook andere terreinen kennen een vergelijkbare aanpak, zoals luchthavens, tunnelveiligheid en waterveiligheid. Ook in die sectoren wordt uitgegaan van het beleidskader «Nuchter omgaan met risico's», maar voor die sectoren is dat uitgewerkt in op die sectoren van toepassing zijnde wetgeving. Het basisnet regelt integraal het vervoer van gevaarlijke stoffen over weg, water en spoor.

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom het criterium «maatschappelijk aanvaardbaar geacht risico» niet gekoppeld is aan een objectieve en vergelijkende maatschappelijke afweging. Zij vragen voorts hoe duidelijk moet worden dat vergelijkbare criteria worden gehanteerd voor het vaststellen van het risiconiveau en het verantwoord investeren in maatregelen voor het terugdringen van dit risico.

Op het gebied van de externe veiligheid van inrichtingen, buisleidingen en transport is uitgegaan van eenzelfde normering voor het maatschappelijk aanvaardbaar geachte risico. Die normeringen zijn namelijk gebaseerd op de notitie «Omgaan met risico's» (Kamerstukken II 1988/1989, 21 137, nr. 5). In die notitie zijn diverse risico's naast elkaar gezet en is een objectieve en maatschappelijke afweging gemaakt. Wat maatschappelijk aanvaardbaar wordt geacht, is vanzelfsprekend tijdsbepaald.

Maatschappelijk aanvaardbaar risico

De leden van de VVD-fractie vragen om een beschouwing over de kwestie waarom het risico aan de gevolgenzijde beperkt wordt tot mogelijke doden. Zij vragen in dat verband tevens aan te geven waarom (zwaar)gewonde slachtoffers en de materiële en economische schade of zelfs de ontwrichting als gevolg van een calamiteit niet worden meegewogen.

In de definities van plaatsgebonden risico en groepsrisico wordt inderdaad uitgegaan van overlijden. Dat wil echter niet zeggen dat gewonden geen rol spelen in de afweging. Het groepsrisico is een maatstaf voor maatschappelijke ontwrichting. Daarbij wordt één incident met 100 doden zwaarder gewogen dan 100 incidenten met elk één dode. Maatschappelijke ontwrichting wordt echter niet alleen bepaald door het aantal doden tegelijkertijd, maar ook door het aantal gewonden en door de materiële en economische gevolgen van een calamiteit. Daarom moet bij besluitvorming over ruimtelijke ontwikkelingen in de nabijheid van routes waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd, ook altijd worden gekeken naar de mogelijkheden voor bewoners om zichzelf in veiligheid te stellen en voor hulpverleningsdiensten om hulp te kunnen bieden. Materiële schade en economische schade zijn evenzo criteria in de besluitvorming. Daarbij gaat het zowel om het belang van het doorgaan van de risicovolle activiteit, als om de potentiële schade bij een incident. Bij het vervoer van gevaarlijke stoffen spelen beide aspecten. Beperkingen van dit vervoer zijn slecht voor de economie. Maar de effecten van een incident met bijvoorbeeld ammoniak en chloor zijn dermate afschrikwekkend, dat we regulier vervoer door binnensteden willen vermijden. Om grote economische schade te vermijden, willen we daarnaast geen vervoer van stoffen die een grote explosie kunnen veroorzaken door wegtunnels onder het water.

De leden van de fractie van de VVD vragen de regering de stelling te onderbouwen dat een groot aantal doden ineens meer ontwrichtend uitwerkt dan een grotere frequentie met een geringer aantal slachtoffers. In dat verband stellen zij voorts de volgende vragen. 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 is dus niet ook in deze zin gekozen voor een integrale benadering bij het gebruik van de risicoanalyse, dus inbegrepen alle schadelijke gevolgspecten?

Wat betreft het ontwrichtende effect van grote aantallen slachtoffers ineens vergeleken met kleinere aantallen bij een grotere frequentie, vragen deze leden zich voorts af of hiermee de subjectieve werking daarvan op de publieke opinie niet als een sterk bepalende factor dreigt te

worden ingebracht. Zij vragen de regering ten slotte de criteria schade en ontwrichting als gevolg van een calamiteit nader te onderbouwen.

Voor een onderbouwing van de hiervoor bedoelde stelling moeten we terug naar grote incidenten en rampen uit het verleden. De watersnoodramp uit 1953, de Bijlmerramp, de vuurwerkrampe in Enschede en de cafébrand in Volendam hebben meer impact gehad op de samenleving dan de som van veel kleinere incidenten met in totaal een groter aantal doden. De term «ontwrichting» werd veel gebruikt in de nasleep van deze incidenten, die tientallen jaren later nog hun sporen nalaten in de betreffende gemeenschappen.

Genoemde rampen hebben ook vaak geleid tot nieuw beleid en nieuwe regelgeving. In het regeerakkoord is opgenomen dat niet moet worden toegegeven aan de reflex om op elk incident te reageren met nieuwe regelgeving. Het woord «ontwrichting» moet in mijn ogen dan ook niet licht worden gebruikt.

Wel is het goed om er bij stil te staan dat elk mensenleven telt en ieder dodelijk slachtoffer een pijnlijk gemis in zijn omgeving achterlaat. En dat het aantal vuurwerk- en verkeersslachtoffers, hoe verspreid in de tijd ook, grote inzet op deze gebieden rechtvaardigt.

De Minister van Infrastructuur en Milieu heeft bij eerdere gelegenheden aangegeven voorstander te zijn van een maatschappelijke kosten-batenanalyse bij belangrijke beslissingen. Ik sluit me daarbij aan. De risicoanalyse die dit wetsvoorstel betreft, is daarom ook gebruikt als één van de indicatoren in de maatschappelijke afweging met alle betrokken partijen. Ook indicatoren als stagnatie van het verkeer en economische schade kunnen daarin een plaats krijgen. In de maatschappelijke kosten-batenanalyse is het ook van belang een vergelijking te maken met de situatie van vóór de beslissing. Naar mijn idee is het echter niet mogelijk om alle belangen die bij elke beslissing spelen, in dit wetsvoorstel of in het risicomodel mee te nemen.

CDA

Europese Overeenkomst wegvervoer gevaarlijke stoffen

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie, waarin zij refereren aan een brief 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 (ADR), merk ik op dat die wijziging geen consequenties heeft voor het voorliggende wetsvoorstel. Die wijziging heeft wel gevolgen voor de Regeling vervoer over land van gevaarlijke stoffen. Recent is de hiervoor genoemde regeling aan de betrokken wijziging aangepast (Regeling van 8 februari 2013, Stcrt. 1497).

Totstandkoming risicoberekeningen

De leden van de fractie van het CDA vragen of de regering bekend is met het onderzoek van de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen uit 2006 naar de totstandkoming van de risicoberekeningen en de daaruit voorvloeiende constatering en conclusies, en zo ja, of de regering kan bevestigen dat de onderzochte rekenmodellen een rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van het vaststellen van de risicoplafonds in het voorliggende wetsvoorstel.

Ja, het onderzoek van de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen (AGS) is mij bekend. Het bedoelde onderzoek heeft de afgelopen jaren mede geleid tot verbeteringen in het QRA instrument («Quantitative Risk Analysis»). De

toenmalige Minister van VROM heeft in 2007 – in een reactie op dit (tussen)advies van de AGS – bij brief aan de Tweede Kamer aangegeven de aanbevelingen van de AGS over te nemen (Kamerstukken II 2006/07, 30 373, nr. 11). De huidige, verbeterde, rekenmethodiek die gebruikt is voor de vormgeving van het basisnet voldoet aan de criteria van transparantie, verifieerbaarheid, robuustheid en validiteit.

Het gebruikte rekenmodel RBM II is al in 2005 door het RIVM getoetst aan de berekeningswijze Safeti-NL die wordt gehanteerd voor de stationaire installaties.

De conclusie is dat beide rekenmodellen goed vergelijkbare uitkomsten bieden, en dat het RBM II gekwalificeerd kan worden als een goede methodiek voor risicoberekening voor het transport. Daarnaast is het onderhoud en de doorontwikkeling van het rekenmodel RBM II transparant georganiseerd en vastgelegd in een beheerprotocol tussen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en het RIVM. Deze transparantie moet er ook voor zorgen dat deskundige inbreng van gebruikers bij toekomstige verbeteringen van dit rekenmodel wordt meegenomen. Juist om de reproduceerbaarheid van de berekeningen te verbeteren, zal het gebruik van deze vooraf gevalideerde berekeningswijze worden voorgeschreven in een ministeriële regeling. Daartoe zijn alle uitgangspunten voor de berekeningen vastgelegd in het HART (Handleiding Risicoanalyse Transport) zodat iedereen de berekeningen kan reproduceren. In de hiervoor bedoelde ministeriële regeling zal het gebruik van de rekenmethodiek transportroutes, bestaande uit RBM II en HART, worden voorgeschreven om discussie te vermijden tussen de uitkomsten van diverse pakketten zoals voor de totstandkoming van basisnet nog aan de orde was.

De rekenmethodiek geeft een geobjectiveerd beeld van de risico's die aan de orde zijn bij het vervoer van gevaarlijke stoffen. Met deze methodiek wordt inzicht verkregen in de kans op effecten die aan de orde kunnen zijn bij incidenten.

Het rekenmodel RBM II is dan ook ondersteunend geweest bij de bestuurlijke afspraken die tussen alle betrokken partijen over het basisnet zijn gemaakt en waardoor een verantwoorde scheiding is bewerkstelligd tussen de vervoerscomponent en de ruimtelijke component van het basisnet.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie of kan worden aangegeven of respectievelijk hoe de resultaten van het hiervoor bedoelde onderzoek van de AGS een rol hebben gespeeld bij het vaststellen van risicoplafonds, kan ik melden dat het (verbeterde) rekenmodel RBM II is gebruikt bij het vaststellen van de risicoplafonds. Met de berekeningen op basis van de omvang van het vervoer en de soort van transport zijn de contouren van het plaatsgebonden risico 10^{-6} , 10^{-7} en 10^{-8} berekend. Met deze contouren wordt zowel het plaatsgebonden risico vanwege het vervoer beheerst als de bijdrage van dat vervoer aan het groepsrisico.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het CDA of de regering kan uitsluiten dat de kritiek van de AGS met betrekking tot het QRA-instrumentarium aangaande ammoniaktransport ook van toepassing kan zijn op de QRA met betrekking tot vervoer van andere gevaarlijke stoffen, merk ik op dat de (verbeterde) rekenmethodiek geldt voor alle stoffen die vallen onder het toepassingsbereik van het basisnet. Daarmee voldoen de rekenmodellen voor deze stoffen ook aan dezelfde kwaliteitscriteria.

Delegatie

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van antwoord dat het wetsvoorstel 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. Zij verwijzen hierbij naar de onderwerpen die per ministeriële regeling respectievelijk per algemene maatregel van bestuur zullen worden geregeld, alsmede op de mogelijkheid voor de minister om in te grijpen in een omgevingsvergunning als die in de weg staat aan het treffen van maatregelen ter voorkoming van een overschrijding van de risicoplafonds. In dat verband vragen deze leden de regering aan te geven hoe een en ander zich verhoudt tot de wens duidelijkheid te scheppen voor de vervoerssector en gemeenten.

In de eerste plaats wil ik benadrukken dat het wetsvoorstel niet is gericht op het stellen van een maximumvolume gevaarlijke stoffen dat vervoerd mag worden. Het wetsvoorstel is gericht op het maximaleren van de omvang van het externe risico als gevolg van het totale vervoer. De omvang van het externe risico kan door verschillende factoren worden beïnvloed, waaronder ook de wijze waarop vervoerd wordt. Ingeval aan de vervoerszijde meer risicobeperkende maatregelen worden getroffen kan er dus binnen hetzelfde risicoplafond meer volume vervoerd worden. Met de ministeriële regeling waarin regels omtrent de risicoplafonds worden vastgelegd, wordt concreet invulling gegeven aan de wens duidelijkheid te scheppen voor de vervoerssector en de gemeenten. Zodra deze ministeriële regeling in werking zal zijn getreden, weet enerzijds de vervoerssector welke ruimte er is om te vervoeren zonder dat de risico's te groot worden, en weten anderzijds de gemeenten met welke maximale risico's zij rekening moeten houden bij ruimtelijke ontwikkelingen langs infrastructuur en welke beperkingen daarbij eventueel gelden. Dit biedt handelingsperspectief voor beide partijen.

De bevoegdheid van de minister om in te grijpen in een door de gemeente afgegeven of nog af te geven omgevingsvergunning, indien deze vergunning tot gevolg heeft dat risicoplafonds langs spoorlijnen worden overschreden, is bij amendement van het CDA-lid Haverkamp in het wetsvoorstel opgenomen. Blijkens de toelichting op het amendement wordt hiermee beoogd dat de minister de mogelijkheid krijgt om een gemeente een aanwijzing te geven indien gemeentelijke vergunningen voor emplacementen niet in overeenstemming zijn met het Basisnet spoor. Ook deze bevoegdheid van de minister kan bijdragen aan het in stand houden van het duidelijke handelingsperspectief dat vervoerders in de vorm van risicoruimte wordt geboden.

De leden van de fractie van het CDA vragen voorts aan te geven of, en zo ja, met betrekking tot welke onderwerpen de bedoelde ministeriële regelingen dan wel algemene maatregelen van bestuur, ook mogelijk zijn binnen de huidige wet- en regelgeving.

Alle door deze leden genoemde per ministeriële regeling of algemene maatregel van bestuur te regelen onderwerpen zijn nieuw en houden verband met de basisnetsystematiek die met dit wetsvoorstel in de Wet vervoer gevaarlijke stoffen wordt geïntroduceerd.

De Wet vervoer gevaarlijke stoffen kent in zijn huidige vorm instrumenten waarbij de individuele vervoerder als uitgangspunt wordt genomen. Hem worden concrete verplichtingen opgedragen die met name betrekking hebben op de wijze waarop bepaalde gevaarlijke stoffen vervoerd moeten worden. Het soort integrale risicobenadering dat kenmerkend is voor de vaststelling van risicoplafonds ontbreekt momenteel in die wet. De huidige grondslagen in bedoelde wet voor nadere regels bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling bieden onvoldoende

aanknopingspunten voor de gewenste integrale sturing op het totale vervoersaanbod over een bepaald traject en de daarmee gepaard gaande risico's.

Zo bevat de wet thans een bevoegdheid voor de Minister van Infrastructuur en Milieu en de gemeente om routes aan te wijzen ten behoeve van het vervoer van gevaarlijke stoffen. Met een dergelijk routeringsbesluit kan echter niet de gewenste integrale risicobenadering worden bereikt. Het routeringsbesluit zou dan betrekking moeten hebben op het maximaal toegestane risico vanwege het totale vervoersaanbod over de betrokken route. Het routeringsbesluit in de huidige systematiek brengt slechts een verbod voor de individuele vervoerder met zich. Aangezien van een vervoerder niet kan worden verwacht dat hij op individueel niveau en bij elke vervoershandeling kan bepalen hoe deze individuele handeling zich verhoudt tot het totale toegestane risico, kan van deze huidige routeringsystematiek geen gebruik worden gemaakt om aan de integrale risicobenadering van het basisnet gestalte te geven.

Besluit externe veiligheid transportroutes

De leden van de CDA-fractie vragen naar de stand van zaken met betrekking tot het toekomstige Besluit externe veiligheid transportroutes en wanneer dat besluit gereed zal zijn.

Op 10 december 2012 is het (ontwerp) Besluit externe veiligheid transportroutes in het kader van de wettelijk voorgeschreven voorhangprocedure aan de beide kamers verzonden. Door de Tweede Kamer zijn op 23 januari 2013 aan de Minister van Infrastructuur en Milieu vragen en opmerkingen voorgelegd. Bij brief van 11 maart 2013 zijn deze beantwoord (Kamerstukken II 2012/13, 30 373, nr. 48). Tevens is, ingevolge de artikelen 21.6, vierde lid, van de Wet milieubeheer en 4.3, vijfde lid, van de Wet ruimtelijke ordening, het ontwerp op 18 december 2012 in de Staatscourant bekendgemaakt om iedereen de gelegenheid te geven om binnen vier weken wensen en bedenkingen kenbaar te maken. De inspraakreacties worden thans verwerkt, waarna het ontwerp aan de Afdeling advisering van de Raad van State zal worden voorgelegd. Er wordt gestreefd naar inwerkingtreding met ingang van 1 januari 2014.

In memorie van antwoord lezen de leden van de CDA-fractie 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. In dat verband vragen zij of kan worden aangegeven of bij het Besluit externe veiligheid transportroutes ook minimumeisen worden opgenomen voor de afstand van gebouwen tot de infrastructuur en in hoeverre daarbij ook rekening zal worden gehouden met gebouwen waarin kwetsbare en/of niet zelfredzame personen verblijven.

Het toekomstige Besluit externe veiligheid transportroutes zal voorzien in de verplichting voor het bevoegd gezag om bij de ruimtelijke planvorming minimumafstanden aan te houden tussen nieuw toe te laten kwetsbare objecten en infrastructuur, voor zover die infrastructuur onderdeel van het basisnet is. In geval van beperkt kwetsbare objecten geldt dat deze afstanden in beginsel moeten worden aangehouden. De afstanden worden opgenomen in een ministeriële regeling ter uitvoering van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. In het hiervoor genoemde besluit zal naar deze door de minister vastgestelde afstanden worden verwezen. Het bevoegd gezag mag ten behoeve van nieuw toe te laten beperkt kwetsbare objecten slechts om gewichtige redenen van deze afstanden

afwijken. Voor nieuwe kwetsbare objecten geldt deze bevoegdheid tot afwijken niet.

Voor wegen die in beheer zijn bij een gemeente, provincie of waterschap en die niet tot het basisnet behoren, geldt dat de minimaal aan te houden afstand tot de infrastructuur volgt uit de berekening van het plaatsgebonden risico, waaromtrent regels worden opgenomen in de hiervoor bedoelde ministeriële regeling.

In de toelichting bij het ruimtelijke plan moet de gemeente ingaan op het aspect van de zelfredzaamheid en de eventuele maatregelen daartoe: de mogelijkheden voor personen in de toe te laten kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten om zich in veiligheid te brengen indien zich een ongeval op de infrastructuur voordoet.

Voor de goede orde wijs ik er op dat in een ministeriële regeling op grond van het Bouwbesluit 2012 extra bouwvoorschriften worden opgenomen voor nieuw te bouwen beperkt kwetsbare objecten, zoals bedrijfsgebouwen en kleine kantoren, binnen de hierboven genoemde afstanden. Deze bouwvoorschriften zijn er op gericht de effecten van een mogelijke plasbrand te mitigeren en voorzien daarmee in een extra beschermingsniveau voor in het desbetreffende gebouw verblijvende personen.

Vrijstellings- en ontheffingsmogelijkheden

De leden van de CDA-fractie vragen naar de uitgangspunten en voorwaarden op basis waarvan de minister vrijstellings- respectievelijk ontheffingsbesluiten zal en kan nemen.

Het uitgangspunt bij het formuleren van vrijstellingen en het verlenen van ontheffingen op een eventueel verbod om bepaalde gevaarlijke stoffen over een bepaalde route te vervoeren, is dat door deze vrijstellingen en ontheffingen niet alsnog de risicoplafonds worden overschreden. Van de bevoegdheid om routeringsbesluiten te nemen, zal de minister gelet op het derde lid van het voorgestelde artikel 20 in elk geval gebruik maken indien risicoplafonds worden of dreigen te worden overschreden en die overschrijding of dreiging niet door andere maatregelen kan worden weggenomen. Voorwaarden voor het kunnen verlenen van een vrijstelling of ontheffing zijn, dat het volgen van de verboden route noodzakelijk is om de plaats van herkomst of bestemming te kunnen bereiken om de betrokken gevaarlijke stof aldaar te kunnen laden respectievelijk lossen, of dat zodanige aanvullende veiligheidsmaatregelen zijn getroffen dat het risico van het vervoer als gevolg van deze maatregelen onder het risicoplafond blijft.

Voor een vrijstelling of ontheffing op een verbod om chloor of ammoniak over een bepaalde spoorlijn te vervoeren, gelden strengere voorwaarden. Hiervoor geldt dat een vrijstelling of ontheffing alleen wordt verleend indien er redelijkerwijs geen andere wijze van vervoer van die stoffen beschikbaar is, en het vervoer naar het oordeel van de minister vanwege maatschappelijk belang noodzakelijk is.

Beleidsregels

De leden van de fractie van het CDA vragen of er met betrekking tot de beleidsregels die worden opgesteld voor de externe veiligheidsbeoordeling bij tracébesluiten in de mogelijkheid van inspraak door de betrokken partijen is voorzien.

De beleidsregels zullen in conceptvorm worden besproken met de partijen die bij de vormgeving van het basisnet zijn betrokken, zodat die partijen er inhoudelijk op kunnen reageren en met hun opmerkingen rekening kan worden gehouden. Ook worden de beleidsregels conform de Code Interbestuurlijke Verhoudingen aan het IPO en de VNG voorgelegd.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de stand van zaken met betrekking tot de beleidsregels en naar de contouren van die beleidsregels.

Aan de beleidsregels wordt binnen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu nog gewerkt. De beleidsregels zullen gelijktijdig met de overige regelgeving die noodzakelijk is voor het basisnet, in werking treden. In de beleidsregels die uitsluitend betrekking zullen hebben op rijksinfrastructuur, zal onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds infrastructuur die in het basisnet is opgenomen (doorgaans betreft dit reeds bestaande infrastructuur die wordt aangepast) en anderzijds nog niet in het basisnet opgenomen infrastructuur (doorgaans betreft dit nieuw aan te leggen infrastructuur).

Bij aanpassing van reeds in het basisnet opgenomen infrastructuur moet op de volgende wijze met de beleidsregels rekening worden gehouden. Voor een infrastructuurproject zullen de krachtens dit wetsvoorstel vastgestelde PR-plafonds een gegeven zijn. Als gevolg van de aanpassing van de infrastructuur kan de fysieke ligging van een plafond verschuiven. Dat zal bijvoorbeeld het geval zijn indien het midden van de infrastructuur van waaruit de PR-plafonds worden gemeten, verschuift. Het is mogelijk dat als gevolg van die verschuiving kwetsbare objecten binnen de PR-contour komen te liggen. In zo'n geval zal óf het infrastructuurproject moeten worden aangepast óf het kwetsbare object moeten worden gesaneerd. De regels die zullen gaan gelden voor de verantwoordingsplicht groepsrisico bij besluitvorming over reeds in het basisnet opgenomen infrastructuur, zullen vergelijkbaar zijn met de regels die op grond van het Besluit externe veiligheid transportroutes zullen gelden voor ruimtelijke besluiten van gemeenten. Dat betekent dat, indien de aanpassing van de infrastructuur leidt tot een toename van het groepsrisico, deze toename door het bevoegd gezag voor het betrokken besluit verantwoord moet worden.

Bij de aanleg van nieuwe infrastructuur die (nog) niet in het basisnet is opgenomen, zijn er (nog) geen PR-plafonds waarmee rekening kan worden gehouden. Voor aanlegprojecten moet – net als nu al het geval is op basis van de Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen – op basis van de verwachte omvang van het vervoer het plaatsgebonden risico worden berekend. Indien er kwetsbare objecten binnen de berekende PR-contour liggen, zal óf het infrastructuurproject moeten worden aangepast óf het kwetsbare object moeten worden gesaneerd. Een hoger groepsrisico als gevolg van de aanleg zal door het bevoegd gezag voor het betrokken besluit verantwoord moeten worden. Nadat het besluit tot aanleg van de nieuwe infrastructuur onherroepelijk is geworden, en het dus zeker is dat en op welke wijze de nieuwe infrastructuur gerealiseerd zal worden, zal deze nieuwe verbinding al dan niet in het basisnet worden opgenomen. Indien de nieuwe infrastructuur in het basisnet wordt opgenomen, zullen hiervoor bij ministeriële regeling risicoplafonds moeten worden vastgesteld.

Nationale kop

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven wat het verschil is tussen nationaal beleid als aanvulling op Europese regelgeving en een nationale kop. Zij vragen deze toelichting te geven mede in het licht van het gegeven dat de implementatie van de Europese richtlijnen steeds via de Wet vervoer gevaarlijke stoffen is gelopen, respectievelijk dat de Wet vervoer gevaarlijke stoffen steeds de grondslag is geweest voor de implementatie en dit wetsvoorstel een wijziging betreft van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen.

De Europese regelgeving met betrekking tot het vervoer van gevaarlijke stoffen, is tot nu toe inderdaad voor een belangrijk deel op grond van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen geïmplementeerd. Het gaat hier in concreto om de implementatie van de Europese richtlijn voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over land¹. In die richtlijn is bepaald dat het vervoer van gevaarlijke stoffen niet mag plaatsvinden tenzij is voldaan aan de in de bijlagen bij de richtlijn opgenomen voorschriften. Die bijlagen bevatten de voorschriften voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over land (ADR), over spoor (RID) en over binnenwateren (ADN). De hiervoor genoemde richtlijn heeft geen betrekking op het begrenzen van het toegestane risico vanwege het vervoer over aangewezen infrastructuur en het bieden van een basisbeschermingsniveau aan mensen die wonen en werken langs deze infrastructuur. Op de regels met betrekking tot het basisnet, waarin dit wetsvoorstel voorziet, heeft die richtlijn dan ook geen betrekking. Het basisnet begrenst immers het toegestane risico vanwege het vervoer over aangewezen infrastructuur. Aangezien die materie niet onder de reikwijdte van de hier bedoelde richtlijn valt, is er geen sprake van een nationale kop op deze richtlijn, maar van nationaal beleid naast deze richtlijn.

Dit neemt niet weg dat bij het beheersen van het basisnet (het onderzoek naar de meest effectieve maatregel – in geval van een (dreigende) overschrijding – en de uiteindelijke maatregel die in dat verband wordt getroffen) ook een toets aan de Europese en internationale regels, dus ook aan bedoelde richtlijn, moet plaatsvinden. Dit geldt dus onder meer ook voor routeringsbesluiten, waarvoor de genoemde richtlijn uitdrukkelijk ruimte biedt en die op grond van dit wetsvoorstel kunnen worden genomen. Voor routeringsbesluiten die op grond van de huidige Wet vervoer gevaarlijke stoffen kunnen worden genomen, geldt dat echter thans ook al.

Vragen uit het veld

De leden van de fractie van het CDA vragen of er bij de risicoberekeningen ook rekening wordt gehouden met verblijf van kwetsbare en/of niet zelfredzame personen.

Bij de berekening van het groepsrisico wordt niet specifiek onderscheid gemaakt naar kwetsbaarheid van personen in of nabij de bebouwing. Bij de verantwoording van het groepsrisico, d.w.z. de onderbouwing waarom een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling in een bepaald gebied wordt toegelaten, is de zelfredzaamheid van personen wel een factor die daarbij van belang kan zijn. De extra bouwvoorschriften die op grond van het Bouwbesluit 2012 gaan gelden, beïnvloeden de zelfredzaamheid van personen in positieve zin. Bij de verantwoording kan naar deze bouwvoorschriften worden verwezen. Naast de verantwoording van het groepsrisico moet apart worden ingegaan op de mogelijkheden voor hulpverlening en rampbestrijding alsmede op de zelfredzaamheid van personen. De afweging bij het toestaan van gebouwen met beperkt zelfredzame personen ligt bij het lokale bevoegde gezag. Voorafgaand aan het vaststellen van een bestemmingsplan of een omgevingsvergunning waarbij van het bestemmingsplan wordt afgeweken, moet het bestuur van de veiligheidsregio in de gelegenheid worden gesteld om te adviseren over zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid in geval van incidenten.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe rekening wordt gehouden met omgevingsfactoren die van een incident een ramp kunnen maken.

¹ Richtlijn nr. 2008/68/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 24 september 2008 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land (PbEU L 260).

Bij de risicoberekeningen wordt zowel het plaatsgebonden risico als het groepsrisico bepaald. Bij het bepalen van het groepsrisico wordt ook rekening gehouden met omgevingsfactoren (met name de bebouwingsdichtheid en het aantal aanwezige personen) die van een incident potentieel een ramp kunnen maken.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de stofindelingen die zullen worden gehanteerd.

Voor het maken van risicoberekeningen worden stoffen gegroepeerd in stofcategorieën met vergelijkbare gevaareigenschappen. Voor een stofcategorie wordt een voorbeeldstof gebruikt om het risico te kunnen uitrekenen voor die groep stoffen. Elke stof separaat doorrekenen zou zeer veel rekentijd vergen, maar zou het totale risicobeeld niet wezenlijk anders maken. Zo worden groepen vloeistoffen en gassen onderscheiden naar de mate van brandbaarheid en toxiciteit. De stofcategorieën die worden gebruikt, staan vermeld in de Handleiding Risicoanalyse Transport.

In antwoord op de vraag van de fractie van het CDA wat de invoering van het European Rail Traffic Management System (ERTMS) voor het Basisspoor betekent, kan ik volgende melden.

Bij het vaststellen van de risicoplafonds voor het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor zal rekening worden gehouden met de huidige veiligheidsinstallaties in het bestaande spoorwegennet. Daartoe behoort ook de aanwezigheid van ATB-Vv-installaties bij een deel van de seinen, waardoor ook bij een snelheid van minder dan 40 km/uur wordt ingegrepen als een trein door een rood sein rijdt. Bij 350 specifieke seinen in het spoorwegennet worden in het kader van basisnet nog 350 extra ATB-Vv-installaties geplaatst waardoor de kans op een botsing met een trein die gevaarlijke stoffen vervoert, nog kleiner is gemaakt. Inmiddels is ruim 80 procent van die extra ATB-Vv-installaties operationeel. De Betuweroute heeft als beveiligingssysteem ERTMS; daarom is op dit traject al rekening gehouden met de veiligheidswinst daarvan. Wanneer, volgens de planning vanaf 2016, meer delen dan op dit moment het geval is, uitgerust gaan worden met ERTMS, zal de veiligheidswinst ook op deze trajecten worden ingeboekt.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of het zo kan zijn dat een transportroute voor gevaarlijke stoffen gebruikt wordt nog vóór ERTMS op die route gerealiseerd is.

Alle spoorwegen van het huidige spoorwegennet mogen gebruikt worden voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, en zijn daarvoor geschikt. Dergelijk vervoer geschiedt thans ook over bijna alle spoorwegen. Het basisnet heeft niet tot strekking om specifieke spoorroutes geschikter te maken voor vervoer van gevaarlijke stoffen, maar uitsluitend om de risico's van dergelijk vervoer voor de bebouwde omgeving te begrenzen, specifiek per spoorlijn. Er is dus geen relatie tussen de invoering – thans – van basisnet, en in de toekomst de verandering van het spoorbeveiligingssysteem van – thans – ATB (soms aangevuld met ATB-Vv) naar ERTMS.

GroenLinks

Onderbouwing wetsvoorstel

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering toe te lichten op welke wijze dit basisbeschermingsniveau tot stand komt en wordt bepaald, en hoe zij hiermee duidelijkheid biedt aan omwonenden.

In een ministeriële regeling op grond van dit wetsvoorstel en het toekomstige Besluit externe veiligheid transportroutes worden voor alle basisnetroutes afstanden opgenomen. Gemeten vanaf de basisnetroute geven die afstanden de grens van het gebied aan waarbinnen ruimtelijke beperkingen gelden in verband met de risico's vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen. Op de grens van dat gebied mag het plaatsgebonden risico maximaal 10^{-6} per jaar zijn. Binnen dat gebied mag het risico derhalve hoger zijn dan de genoemde waarde. Om die reden zijn in dat gebied nieuwe kwetsbare objecten zoals woningen en grote kantoren niet toegestaan en is de bouw van beperkt kwetsbare objecten zoals bedrijfsgebouwen en kleine kantoren aldaar onwenselijk. Ruimtelijke besluiten die de bouw van beperkt kwetsbare objecten in dat gebied mogelijk maken moeten aan extra motiveringseisen voldoen. In de onderbouwing van het besluit moet het bevoegd gezag aangeven welke gewichtige redenen er toe hebben geleid om de bouw aldaar toe te laten, bijvoorbeeld omdat het object functiegebonden is met de infrastructuur, zoals een onderhoudswerkplaats of bij het opvullen van open gaten in bestaand stedelijk gebied. Daarnaast voorziet een ministeriële regeling op grond van het Bouwbesluit 2012 in specifieke extra bouwvoorschriften voor in dat gebied te bouwen beperkt kwetsbare objecten.

In de hierboven bedoelde ministeriële regeling op grond van het wetsvoorstel en het toekomstige Besluit externe veiligheid transportroutes wordt ook geregeld langs welke basisnetroutes een plasbrandaandachtsgebied geldt. Ook voor nieuw te bouwen bouwwerken in een plasbrandaandachtsgebied voorziet de bedoelde ministeriële regeling op grond van het Bouwbesluit 2012 in extra bouwvoorschriften.

Omwonenden kunnen op verschillende wijzen duidelijkheid krijgen over het basisbeschermingsniveau. De afstanden die overeenkomen met de maximale 10^{-6} risicocontouren van het basisnet worden opgenomen op de provinciale risicokaart.

Door deze kaart te raadplegen kan iedere burger inzicht krijgen over alle risicovolle activiteiten in zijn omgeving alsmede over de bijbehorende risicocontouren. Daarnaast geldt op grond van de Wet veiligheidsregio's voor het bestuur van de veiligheidsregio een algemeen geformuleerde verplichting om burgers te informeren over mogelijke rampen en de daarbij te volgen gedragslijn. Het verstrekken van informatie over de aanwezigheid en ligging van een risicozone of plasbrandaandachtsgebied langs een basisnetroute vormt daarvan een voor de hand liggend onderdeel.

Risicoplafonds

De leden van de fractie van GroenLinks vragen op grond waarvan bestuurlijk de risicoplafonds worden vastgesteld.

Over de risicoplafonds zijn afspraken gemaakt in een bestuurlijk overleg tussen vertegenwoordigers van alle betrokken partijen (ministeries, provincies, gemeenten, chemische industrie, vervoerders, hulpverleners en infrastructuurbeheerders). De risicoplafonds, die nu ook al zijn opgenomen in de Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen, zullen worden vastgelegd in een ministeriële regeling op grond van artikel 14 van dit wetsvoorstel. De regeling waarin deze risicoplafonds worden opgenomen, zal – zoals in de memorie van antwoord is aangegeven – niet eerder worden vastgesteld dan nadat iedereen in de gelegenheid is gesteld op het ontwerp van die regeling te reageren.

Het ontwerpproces voor het Basisnet Spoor kan dienen als toelichting op de wijze waarop over deze risicoplafonds tussen de betrokken partijen overeenstemming bereikt kon worden. Als eerste stap zijn prognoses van de verwachte toekomstige omvang van het vervoer van gevaarlijke stoffen opgesteld en is de omvang van de huidige en in de toekomst

verwachte bebouwing in de omgeving van de infrastructuurassen geïnventariseerd. Met deze gegevens zijn risicoberekeningen gemaakt. Daaruit bleek dat het groepsrisico langs 225 kilometer spoor in de toekomst (rond 2020) hoger zou zijn dan de oriëntatiewaarde en dat langs 41 kilometer spoor het groepsrisico groter zou zijn dan tien maal de oriëntatiewaarde. Tevens zouden vele bestaande of voorgenomen kwetsbare objecten in de toekomst binnen de PR-contour komen te liggen. Vervolgens is bezien met welke generieke maatregelen aan vervoerszijde het in de toekomst verwachte risico gereduceerd kan worden. Dit was mogelijk door aanleg van extra ATB-Vv-installaties bij roodlichtseinen, door afspraken met het bedrijfsleven over het zo samenstellen van treinen dat de kans op een explosie van lpg-wagens wordt verkleind, en door voor sommige toekomstige vervoersstromen een route via de Betuwe-route te reserveren. Met in achtneming van de veiligheidswinst van deze maatregelen zijn de toekomstige risico's opnieuw berekend. Daaruit bleek dat het aantal kilometers spoor waar het groepsrisico in de toekomst hoger zou zijn dan de oriëntatiewaarde, is afgenomen van 225 kilometer tot 41 kilometer en het aantal kilometers spoor waar in de toekomst een groepsrisico groter dan 10 maal de oriëntatiewaarde wordt verwacht, is afgenomen van 41 kilometer tot 2 kilometer. In het bestuurlijk overleg is met alle betrokken partijen overeengekomen dat deze uitkomsten van de risicoberekeningen als risicoplafonds vastgelegd zullen worden. Daarnaast zijn aanvullende afspraken gemaakt om er gezamenlijk aan te werken om de hoogste in de toekomst verwachte groepsrisico's te beperken met lokale maatregelen aan de vervoerszijde én aan de bebouwingszijde. Op deze wijze kon een evenwicht worden bereikt tussen de belangen van het vervoer en van de ruimtelijke ordening, uitgaande van maatschappelijke geaccepteerde risiconormen.

De leden van de GroenLinks-fractie verwijzen naar de passage in de memorie van antwoord waarin is vermeld 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.

In dat verband vragen zij om een toelichting 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 en tot het bieden van een basisbeschermingsniveau en duidelijkheid over risico's aan de omwonenden.

Het «water bij de wijn doen» heeft *geen* betrekking op de hoogte van het risicoplafond, de ruimtelijke begrenzing van de veiligheidszone of het basisbeschermingsniveau, maar heeft betrekking op de *belangen* van alle betrokken partijen. Om basisnet mogelijk te maken, hebben alle betrokken partijen, zowel aan de vervoerszijde als aan de zijde van de ruimtelijke ordening, op onderdelen van hun eigen belangen «water bij de wijn» moeten doen om tot een duurzaam evenwicht tussen de verschillende belangen te komen.

Tijdens de voorbereiding van de bestuurlijke afspraken was duidelijk dat als alle partijen zouden vasthouden aan hun eigen inzet, zonder bereid te zijn tot een compromis, met name Basisnet Spoor niet gerealiseerd kon worden. Tegelijkertijd hadden alle partijen belang bij de totstandkoming van Basisnet Spoor.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen in hoeverre er in basisnet sprake is van gescheiden verantwoordelijkheden, nu over de risicoplafonds en grenzen van de veiligheidszones in een bestuurlijk overleg afspraken zijn gemaakt.

Bij de voorbereiding en het sluiten van het bestuurlijk compromis over basisnet waren zowel overheden als bedrijfsleven betrokken. De resulterende afspraken hebben concreet hun beslag gekregen in de risicoplafonds die zullen worden vastgelegd in de ministeriële regeling op grond van artikel 14 van dit wetsvoorstel.

Zodra de basisnetregelgeving in werking is getreden, is er sprake van gescheiden verantwoordelijkheden. Het Rijk is verantwoordelijk aan de vervoerszijde en dient er voor zorg te dragen dat de externe risico's binnen de vastgestelde risicoplafonds, ongeacht de aanwezigheid van bebouwing binnen of buiten die plafonds, blijven. Het is aan de gemeente om nieuwe kwetsbare objecten buiten de veiligheidszones te houden. Tevens bepaalt de gemeente met haar bouwplannen welk groepsrisico verantwoord moet worden. Het vervoersrisico dat maximaal mogelijk is binnen de risicoplafonds is voor de gemeente daarbij een gegeven.

Betuweroute

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of er onderdelen van de Betuweroute zijn waar – evenals voor de Brabantroute geldt – ook sprake is van hogere bevolkingsdichtheden.

De Betuweroute is speciaal aangelegd door gebieden met relatief lage bevolkingsdichtheid, langs de A15 waar weinig bebouwing is. Er worden twee gebieden gepasseerd met iets grotere bevolkingsdichtheden, namelijk Gorinchem en Tiel. Net zoals langs de rest van de Betuweroute is ook bij die beide locaties het berekende groepsrisico als gevolg van het maximaal toegestane vervoer van gevaarlijke stoffen over de Betuweroute lager dan de oriënterende waarde van het groepsrisico. Overigens is het huidige vervoer van gevaarlijke stoffen over de Betuweroute, met bijna 17.000 ketelwagens gevaarlijke stoffen in 2011, nog geen 10 procent van het in basisnet maximaal toegelaten vervoer om binnen het risicoplafond van de Betuweroute te blijven, namelijk 180.000 ketelwagens gevaarlijke stoffen per jaar.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld