

Vergaderjaar 2011–2012

32 862

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 16 december 2011

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag dat de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu over het wetsvoorstel basisnet heeft uitgebracht. Ik dank de onderscheidene fracties voor de aandacht die zij aan het wetsvoorstel hebben besteed en hoop dat onderstaande reactie een adequaat antwoord is op de gestelde vragen, de eventuele zorgen kan wegnemen en een bijdrage kan leveren aan een spoedige plenaire behandeling van het wetsvoorstel.

Aanleiding en uitgangspunten voor een nieuw systeem

De leden van de VVD-fractie vragen de regering op welke wijze de veiligheid kan worden verbeterd en de risico's kunnen worden verminderd, door beter gebruik van vervoer over water, zonder dit af te dwingen, maar wel door positieve stimulering.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of onderzoek is gedaan naar de mogelijkheden om een deel van het vervoer van gevaarlijke stoffen te verplaatsen van het spoor naar het water.

Ten tijde van de beleidsvoorbereiding van het basisnet is ten aanzien van twee stromen onderzocht in hoeverre deze verplaatst konden worden naar het water: het spoorvervoer van LPG van Vlissingen naar Duitsland en het wegvervoer van brandbare gassen over de A15. In beide gevallen is toen geconcludeerd dat de kosten hiervan niet opwogen tegen de te verwachten veiligheidswinst.

De risicoplafonds die in die beleidsvoorbereiding vervolgens zijn afgesproken zijn zo ontworpen dat er op elke modaliteit groeiruimte is voor het vervoer binnen de risicoplafonds. Daarmee wordt recht gedaan aan het uitgangspunt van logistieke vrijheid: vervoerders en verladers kiezen de vervoerswijze die hen het beste past. Bovendien is de markt zelf voldoende in staat om een afweging te maken en nieuwe kansen te benutten.

Mocht blijken dat het risicoplafond op een bepaalde weg of spoorweg toch wordt bereikt, dan kan als één van de mogelijke maatregelen worden onderzocht – door bijvoorbeeld de verlader – in hoeverre verschuiving van één of meer transportstromen naar het water in dat geval een effectieve oplossing kan bieden.

Het goederenvervoer over het water kan voorts worden gestimuleerd door een betere benutting van de bestaande vaarwegcapaciteit mogelijk te maken. In dit kader wordt gewezen op het Programma Beter Benutten, dat uitwerking geeft aan de (ontwerp) Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Dat Programma kent een aantal concrete initiatieven. In de eerste plaats wordt de komende drie jaar via het programma «Impuls Dynamisch Verkeersmanagement Vaarwegen» € 100 mln. geïnvesteerd in betere informatie-uitwisseling op en rond het vaarwegennet ten behoeve van een veilige en vlotte doorstroming van het scheepvaartverkeer. Ook worden mogelijkheden onderzocht om voor een aantal drukbevaren trajecten een zogenoemde «Blauwe Golf» te creëren. Dit kan worden bereikt door een meer flexibele brugbediening en een brug-openingsregime op afstand, maar ook door een mogelijke flexibilisering van vaar- en rusttijden op deze trajecten.

In reactie op de vermelding in de memorie van toelichting dat de Wet vervoer gevaarlijke stoffen eisen en routeringsmaatregelen bevat die zich richten tot de individuele vervoerder en dat een op het collectieve (risico van het) vervoer van gevaarlijke stoffen gericht systeem thans ontbreekt, vragen de leden van de CDA-fractie of de regering de mening deelt dat het uiteindelijk gaat om die individuele vervoerder en dat het eerder een zaak wordt van schade beperken, in plaats van voorkomen, als het daar fout gaat? Indien de regering het met genoemde leden eens is, kan de regering dan aangeven welke bijdrage voorliggend wetsvoorstel levert aan het bevorderen van een hoger veiligheidsniveau bij de individuele vervoerder?

Ook vragen de leden van de CDA-fractie of de regering duidelijk kan maken hoe een individuele vervoerder door de introductie van risicoplafonds gestimuleerd wordt tot innovatie?

De leden van de CDA-fractie merken terecht op dat de individuele vervoerder een belangrijke rol speelt bij het veilig vervoer van gevaarlijke stoffen. Ten behoeve van het veilig vervoer moet de individuele vervoerder op grond van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen reeds aan verschillende eisen voldoen. Dit wetsvoorstel brengt geen verandering in die eisen. Wel voegt het extra prikkels voor de vervoerders toe om veiliger te vervoeren. Op grond van het voorliggend wetsvoorstel wordt per deel van de infrastructuur bepaald hoeveel risico vanwege het totale vervoer van gevaarlijke stoffen mag ontstaan. Hoeveel vervoer binnen dat plafond kan plaatsvinden, hangt mede af van de wijze waarop het vervoer plaatsvindt. Hoe meer risicoreducerende maatregelen worden getroffen, des te meer vervoer binnen hetzelfde risicoplafond mogelijk is. Indien zou zijn gekozen voor volumeplafonds, zou een dergelijke prikkel tot risicoreducerende maatregelen niet aanwezig zijn.

Ook bij het treffen van mogelijke maatregelen in geval van een dreigende overschrijding is het treffen van veiligheidsmaatregelen het uitgangspunt en niet het beperken van de hoeveelheid van het vervoer. Maar zelfs indien voor een dergelijke beperking van het vervoer en voor het nemen van een routeringsbesluit wordt gekozen, heeft een individuele vervoerder baat bij het treffen van aanvullende veiligheidsmaatregelen. Voor die gevallen is in het voorstel de mogelijkheid van het verlenen van een ontheffing of een vrijstelling opgenomen. Als voorbeeld van aanvullende

maatregelen kan worden gedacht aan crashbuffers die op spoorwagens zijn aangebracht.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af in hoeverre andere landen in de Europese Unie de door de regering voorgestelde maatregelen in wetgeving hebben omgezet en in hoeverre Nederland eventueel gebruik heeft gemaakt van ervaringen van andere landen.

De geïntegreerde benadering tussen vervoer en ruimtelijke ordening die bij het basisnet wordt gehanteerd is in Nederland niet nieuw. Ook in de geluidswetgeving wordt gewerkt met plafonds die grenzen stellen aan vervoer en ruimtelijke ordening. Voor deze benadering is gekozen omdat juist in een dichtbevolkt land als Nederland de spanning tussen vervoer en ruimtelijke ordening vraagt om een heldere scheiding waarbij elke partij verantwoordelijk kan worden gehouden voor de beheersing van het eigen aandeel in het risico.

Er zijn mij geen landen bekend waar op een vergelijkbare manier grenzen aan de risico's zowel beperkingen opleggen aan het vervoer als aan de ruimtelijke ordening. Wel past Zwitserland de risicobenadering toe – die ook als uitgangspunt dient voor het voorliggende voorstel – om te bepalen op welke routes maatregelen nodig zijn. Daarnaast zijn er landen die door middel van routeren sturen op het vervoer van gevaarlijke stoffen. Zo heeft bijvoorbeeld Spanje een doorgaand netwerk voorgescreven voor het vervoer van gevaarlijke stoffen waarbij bevolkingscentra zoveel mogelijk worden gemedend. Het voorliggende Nederlandse systeem gaat er van uit dat het vervoer van gevaarlijke stoffen in beginsel over alle infrastructuur is toegestaan. Dit behoudens de routing die gemeenten binnen hun grondgebied kunnen vaststellen en de wettelijke plicht voor het wegvervoer om de bebouwde kom zoveel mogelijk te vermijden. De ministeriële bevoegdheid tot routeren wordt slechts als ultimum remedium ingezet.

De leden van de SP-fractie hechten aan het uitgangspunt dat transport van gevaarlijke stoffen zoveel mogelijk zou moeten worden voorkomen en spreken een voorkeur uit voor productie en gebruik op hetzelfde terrein. Graag horen de leden van de SP-fractie of dit ook bij de regering de voorkeur geniet boven het transport. Zo nee, waarom niet?

Met de leden van de SP-fractie deel ik de mening dat uit een oogpunt van veiligheid productie en gebruik van een gevaarlijke stof op één locatie de voorkeur verdient boven het vervoer van zo'n stof tussen twee locaties. In het kader van kostenreducering gebeurt dit al vaak in de vorm van chemische clusters, waar het ene bedrijf zijn halfproducten of restproducten levert aan een naastgelegen bedrijf die het product weer hanteert als grondstof.

Deze concentratie van productie en verwerking is niet in alle gevallen mogelijk en ook wegen de kosten van zo'n maatregel niet altijd op tegen de veiligheidswinst. Bovendien is de regering van mening dat een dergelijke beslissing primair de verantwoordelijkheid is van het bedrijf dat de stof maakt of gebruikt. Dit laat onverlet dat het vervoer niet meer risico mag veroorzaken dan maatschappelijk verantwoord wordt geacht. Daartoe worden eisen gesteld aan het vervoer en worden risicoplafonds vastgesteld. Indien risicoplafonds worden genaderd, kan concentratie van verwerking en productie op één locatie een maatregel zijn die wordt afgewogen tegen andere maatregelen.

De leden van de SP-fractie melden dat zij in de wet geen concrete handvatten voor compartimentering op het basisnet zelf tegen komen.

Onder verwijzing naar een voorval als in januari 2011 op rangeerterrein Kijfhoek vragen zij de regering hoe zij gaat voorzien in strengere regels voor compartimentering op het basisnet.

Zoals in de memorie van toelichting uiteen is gezet, gaat het voorliggend wetsvoorstel uit van risicosturing en wordt per deel van de infrastructuur bepaald hoeveel risico vanwege dat totale vervoer mag ontstaan. Hoeveel vervoer binnen dat plafond kan plaatsvinden, hangt mede af van de wijze waarop het vervoer plaatsvindt. Het is in zoverre aan het bedrijfsleven om de meest kosteneffectieve vervoersmaatregelen te treffen om het vervoer van gevaarlijke stoffen onder dat risicoplafond af te wikkelen.

Daartoe zal het bedrijfsleven naar verwachting gebruik moeten maken van het gecompartmenteerd vervoeren op het spoor, waarbij het vervoer van brandbaar gas is gescheiden van het vervoer van brandbaar vloeistof; het zogenoemde warme-BLEVE-vrij (WBV) samenstellen van treinen. Bij het bepalen van de risicoplafonds is daar namelijk van uitgegaan. Gebeurt dit in onvoldoende mate, dan zullen risicoplafonds eerder worden overschreden. Alsdan kan het WBV samenstellen van treinen onderdeel zijn van een vrijstellingsbesluit volgend op een routeringsmaatregel.

De verankering van een nieuw systeem: het basisnet

De leden van de VVD-fractie merken op dat sturing op risicoplafonds vooraf dient te gebeuren. Genoemde leden vragen de regering hoe dat wordt geregeld.

De in het voorstel opgenomen systematiek gaat uit van regelmatig onderzoek naar dreigende overschrijdingen van de risicoplafonds. Dit geschiedt door middel van een regelmatige monitoring van het werkelijke vervoer van gevaarlijke stoffen. Op basis van deze monitoringsresultaten worden (trend)analyses opgesteld op basis waarvan in elk geval een dreigende overschrijding voor de korte en de lange termijn kan worden voorzien. Dit tijdige inzicht maakt dat maatregelen kunnen worden getroffen nog voordat de overschrijding daadwerkelijk plaatsvindt. Daarnaast zal regelmatig overleg met de sector er toe bij dragen dat ontwikkelingen, die mogelijk tot meer vervoer leiden, tijdig worden onderkend.

Voor de leden van de CDA-fractie is na bestudering van het wetsvoorstel nog niet voldoende duidelijk wat verstaan moet worden onder «maatschappelijk aanvaardbaar». De eerder genoemde leden nodigen de regering dan ook uit om aan de hand van een casusbeschrijving, bijvoorbeeld de situatie bij de Vechtbrug in Weesp, duidelijk te maken hoe uiteindelijk bepaald wordt wat een maatschappelijk aanvaardbaar risico is. Gezien de opmerkingen van de Raad van State rondom de delegatie aan de minister, hechten de leden van de CDA-fractie eraan om middels de beschrijving van de eerder genoemde casus ook inzicht te krijgen in de rol die de gemeente(raad) speelt bij het vaststellen van een maatschappelijk aanvaardbaar risico.

Het maatschappelijk aanvaardbaar risico kent twee componenten; het plaatsgebonden risico en het groepsrisico. In de Nota Risiconormering Vervoer Gevaarlijke Stoffen en in de gelijknamige Circulaire is aangegeven dat de waarde 10^{-6} als maatschappelijk aanvaardbare waarde voor het plaatsgebonden risico geldt. Op plaatsen waar die waarde hoger is, is de kans dat een persoon overlijdt als gevolg van een ongeluk met gevaarlijke stoffen, groter dan 1 op de miljoen per jaar. Op dergelijke plaatsen mogen geen kwetsbare objecten worden gerealiseerd. Voor kwetsbare objecten geldt de waarde 10^{-6} dan ook als grenswaarde. Voor

het groepsrisico geldt de oriëntatiewaarde als uitgangspunt. Deze waarde van het groepsrisico is geen grenswaarde. Wel moet bij een toename in het kader van de verantwoordingsplicht worden gezien of maatregelen mogelijk zijn om die toename te beperken of een eventuele overschrijding teniet te doen.

Deze waarden – de waarde van 10^{-6} voor het plaatsgebonden risico en de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico – dienen ook als uitgangspunt bij het voorliggend wetsvoorstel en de op grond daarvan vast te stellen risicoplafonds. Voor elke route die deel uitmaakt van het basisnet wordt bepaald op welke plaats het plaatsgebonden risico maximaal 10^{-6} mag bedragen. Tevens wordt op grond van het voorliggend voorstel per (deel van de) infrastructuur het maximale aandeel van het vervoer aan het groepsrisico bepaald, de zogenoemde GR-plafonds.

Bij het bepalen van het risicoplafond op het betrokken doorgaande spoorvak heeft de situatie bij de Vechtbrug geen rol gespeeld. Dat risicoplafond is – net als alle vast te stellen risicoplafonds – gebaseerd op een balans tussen de belangen van enerzijds het vervoer van gevaarlijke stoffen en anderzijds de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden. Sommige elementen van de spoorinfrastructuur, zoals de aanwezigheid van wissels, dragen bij aan de omvang van het risico vanwege het vervoer. Die elementen zijn daarom meegenomen bij het bepalen van de externe risico's vanwege het vervoer, die mede ten grondslag hebben gelegen aan het bepalen van de risicoplafonds in basisnet. De aanwezigheid van een brug heeft geen gevolgen voor de hoogte van het risico en speelt derhalve geen rol bij de totstandkoming van het risicoplafond.

De risicoplafonds zijn in overleg met alle betrokkenen, waaronder vertegenwoordigers van gemeenten, bepaald. Aan de plafonds voor het plaatsgebonden risico (PR-plafonds) zijn gemeenten via het Besluit transportroutes externe veiligheid gebonden. In gebieden waar het risico van het vervoer hoger is dan 10^{-6} mogen gemeenten geen kwetsbare objecten realiseren. Aan de GR-plafonds zijn gemeenten niet gebonden, omdat die plafonds alleen het vervoersaandeel in het groepsrisico begrenzen. Wel zijn gemeenten verantwoordelijk voor het bevolkingsaandeel in het groepsrisico. Indien een bouwplan langs een basisnetroute leidt tot een toename van het groepsrisico of een overschrijding van de oriëntatiewaarde voor dat risico, dan dient in de toelichting op het bestemmingsplan – dat door de gemeenteraad wordt vastgesteld – te worden aangegeven welke maatregelen zijn getroffen om het risico te verlagen en waarom de waarde van het groepsrisico die resteert na deze maatregelen in de lokale situatie maatschappelijk aanvaardbaar is.

De leden van de CDA-fractie gaan ervan uit dat de huidige systematiek, waarmee aan individuele vervoerders concrete verplichtingen worden opgelegd, zal blijven bestaan maar zal worden aangevuld. Indien dit niet het geval is en de regering voornemens is om hiervan af te stappen, wat is dan daarvan de motivatie?

De leden van de CDA-fractie gaan er terecht van uit dat het basisnet een aanvulling is op de huidige systematiek van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. De eisen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen die reeds op grond van de Wet zijn vastgesteld, blijven bestaan.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering – nu als uitgangspunt wordt genomen dat vervoer overal mogelijk is, mits de plafonds niet worden overschreden – waarom er niet voor is gekozen om bepaalde spoorlijnen bij voorbaat te vrijwaren van vervoer met gevaarlijke

stoffen, vanuit overwegingen van kosten en baten, verdere beperking van risico's en het mogelijk maken van meer ruimtelijke ontwikkelingen.

Het spoorwegennet vormt een integraal netwerk. Bij versperringen op of groot onderhoud aan de ene doorgaande route, moet uitgeweken kunnen worden naar andere doorgaande routes. Dergelijke uitwijkroutes moeten om die reden beschikbaar blijven voor vervoer van gevaarlijke stoffen. Ook de routes die chemische clusters ontsluiten moeten uiteraard beschikbaar blijven.

Het aantal spoorlijnen dat dan overblijft en momenteel geen functie hebben (als uitwijkroute) voor het doorgaande vervoer en/of als aan- en afvoerroute voor chemische clusters is beperkt. De regering is van mening dat ook bedrijven die nu of in de toekomst van dit beperkt aantal lijnen voor aan- en afvoer van gevaarlijke stoffen afhankelijk zijn, deze spoorlijnen moeten kunnen benutten.

Om bovenstaande redenen worden bepaalde spoorlijnen niet bij voorbaat gevrijwaard van het vervoer van gevaarlijke stoffen. Daarbij wordt er van uitgegaan dat:

- 1) het vervoer voldoet aan de daarvoor geldende veiligheidsregels, en
- 2) de (mogelijke) gevolgen voor de omgeving binnen de daarvoor gestelde maatschappelijke normen blijven.

Ten aanzien van de eerste randvoorwaarde bestaat een uitgebreide internationaal geldende veiligheidsregeling op grond van het in UN-verband vastgestelde RID-Verdrag (het internationale verdrag voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor), waar Nederland partij bij is. Met de vaststelling van een basisnet wordt de tweede randvoorwaarde bereikt.

Strekking van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie wijzen op de opmerkingen in het advies van de Raad van State inzake de democratische legitimiteit van de vaststelling van het basisnet en de daarmee samenhangende zaken en zijn slechts ten dele overtuigd door de in het nader rapport aangevoerde argumenten. Zij merken op dat de regering er op heeft gewezen dat middels artikel 18 geborgd en beoogd is dat indien er sprake is van een meer dan technische aanpassing, er sprake zal zijn van parlementaire goedkeuring. De leden van de CDA-fractie vragen of aangegeven kan worden hoe de vaststelling van de «nul» situatie zal plaatshebben en hoe de regering in dat kader de dialoog met de Kamer voor zich ziet.

Ten aanzien van de «nul» situatie is van belang dat de beleidsontwerpen Basisnet Weg, Basisnet Water en Basisnet Spoor in overleg met vertegenwoordigers van de sector en provincies en gemeenten zijn vastgesteld. Daarin zijn ook de risicoplafonds opgenomen die per binnenwater, wegvak of baanvak bestuurlijk zijn afgesproken. In de «nul» situatie zullen deze aldus afgesproken risicoplafonds worden vastgesteld. Met dien verstande dat het voornemen is om de risicoplafonds als opgenomen in Basisnet Water pas in een later stadium op te nemen. Voor de redenen hiertoe wordt verwezen naar paragraaf 3.2.1 van de memorie van toelichting.

In het kader van de beleidsontwerpen Basisnet Weg en Basisnet Water zijn de keuzes die ten grondslag hebben gelegen aan de nulsituatie en de gevolgen hiervan voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, de ruimtelijke ordening en de externe veiligheid op 4 december 2008 (Kamerstukken II, 2008–2009, 30 373, nr. 27) aan de Tweede Kamer toegestuurd. Nadat

hierover met de toenmalige vaste commissies van Verkeer en Waterstaat overleg is gevoerd, zijn de afstanden waarmee de risicoplafonds worden uitgedrukt eind 2009 toegevoegd aan de Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen. Deze risicoplafonds zullen worden opgenomen in de ministeriële regeling als bedoeld in artikel 14 van het onderhavige wetsvoorstel. Voor het beleidsontwerp Basisnet Spoor wordt een vergelijkbare procedure tot vaststelling voorzien. Op 15 augustus 2011 (Kamerstukken II, 2010–2011, 30 373, nr. 43) zijn de keuzes en de gevolgen van de nulsituatie voor Basisnet Spoor aan de Tweede Kamer gestuurd. De details over de risicoplafonds per baanvak zijn digitaal beschikbaar gesteld via de website van overheidsnetwerk over externe veiligheid (www.relevant.nl).

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het uitgangspunt is dat er robuuste risicoplafonds worden vastgesteld, wat betekent dat de hoeveelheid wijzigingen in de loop van de tijd beperkt zal zijn. Deze leden vragen daarom wat er op tegen is om deze wijzigingen te regelen op het niveau van een Algemene Maatregel van Bestuur, in plaats van in afzonderlijke regelingen?

Genoemde leden wijzen voorts op de opmerking van de Raad van State inzake het essentieel belang van de hoofdelementen van het basisnet en de vragen die in dat kader geplaatst zijn bij het alleen achteraf verantwoord worden aan de Tweede Kamer middels een verslag. Zij vragen of de regering – nu blijkens het nader rapport een generieke rechtsregel zoals in de regelgeving voor geluidproductieplafonds niet te formuleren is – wel inzicht kan geven op basis van welke criteria zal worden getoetst. Ook vragen zij in dit kader naar de mogelijkheden van bezwaar en beroep, inspraak en betrokkenheid van verladers, vervoerders en betrokken gemeenten bij deze procedure?

Verder vragen de leden van de ChristenUnie-fractie waarom niet is gekozen voor verdergaande regelgeving aangaande de te volgen procedure van verhoging of verlaging van plafonds, vergelijkbaar met de systematiek inzake de vaststelling van geluidproductieplafonds.

Ook vragen deze leden een antwoord op de opmerking van de Raad van State dat bij het Luchthavenindelingbesluit Schiphol en het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol, ook sprake is van gedetailleerde kaarten, maar desondanks gekozen is voor het vastleggen in een Algemene Maatregel van Bestuur.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken terecht op dat met het basisnet een robuuste vaststelling van risicoplafonds is beoogd. Dat deze plafonds bij ministeriële regeling worden vastgesteld houdt verband met de verschillende elementen die gezamenlijk het risicoplafond bepalen; de aanduiding van het baan/wegvak, het referentiepunt en de te meten afstand. De omvang van het risicoplafond wordt bepaald door de afstand. De afstand vormt aldus het normatieve element. En die afstand wordt robuust vastgesteld.

De andere elementen – het referentiepunt en de aanduiding van het baan/wegvak – zijn technisch noodzakelijk om het risicoplafond ook daadwerkelijk vorm te kunnen geven. Deze elementen kunnen wijzigen als gevolg van een aanpassing van de infrastructuur. Gelet op de gewenste snelheid en flexibiliteit ten aanzien van dergelijke technische aanpassingen, ligt vaststelling van deze elementen bij ministeriële regeling voor de hand. De vaststelling van de afstanden kan daar niet los van worden gezien, zodat ook deze bij ministeriële regeling worden vastgesteld. Maar dat laat de beoogde robuustheid van die afstanden – en dus de omvang van de risicoplafonds – onverlet.

In reactie op de verwijzing naar het Luchthavenindelingbesluit en het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol wordt opgemerkt dat bij de juridische

verankering van het basisnet geen gebruik wordt gemaakt van kaarten. De baan/wegvakaanduidingen en de bijbehorende afstanden en mogelijk ook de referentiepunten (in geval vaststelling daarvan met een eenduidige rechtsregel niet mogelijk blijkt) worden opgenomen in bij de ministeriële regeling behorende tabellen. Maar ook in geval voor kaarten zou zijn gekozen, zou vaststelling van de plafonds bij Algemene Maatregel van Bestuur niet in de rede liggen. De kaarten behorend bij Schiphol hebben betrekking op één concreet – in beginsel vastliggend – gebied. Het basisnet zal in elk geval het hele hoofdwegenet en hoofdspoorwegennet omvatten. Zou dit netwerk in kaarten worden gevat, dan zou elke wijziging van (de ligging) van die infrastructuur nopen tot aanpassing van die kaarten.

Voorts is van belang dat de vaststelling van de risicoplafonds is gebaseerd op een afweging tussen de belangen van het vervoer van gevaarlijke stoffen en die van de ruimtelijke ontwikkelingen in relatie tot veiligheid. Gekeken is naar de risicoruimte die nodig is voor het vervoer van gevaarlijke stoffen om nu en in de toekomst te kunnen groeien. Deze ruimte is vergeleken met de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen ter plaatse. Op basis daarvan heeft in overleg met de sector en met de gemeenten waar een volledige benutting van de benodigde risicoruimte zou leiden tot knelpunten (kwetsbare objecten met een hoger risico van 10^{-6}) en/of aandachtspunten (locaties met een groepsrisico hoger dan de oriëntatiewaarde) een afweging plaatsgevonden. Deze gezamenlijke afweging heeft geleid tot de risicoplafonds die in de beleidsontwerpen zijn opgenomen. Deze risicoplafonds zullen bij initiële vaststelling van het basisnet juridisch worden verankerd. In de memorie van toelichting is uiteengezet waarom deze vaststelling niet vatbaar is voor beroep en bezwaar. Wel zal een eventuele voorgenomen wijziging van de risicoplafonds uiteraard eerst – net zo als ten aanzien van het initieel vast te stellen plafond – met betrokken gemeenten en de sector worden besproken. Bovendien dient de vaststelling en ook de wijziging van risicoplafonds ingevolge artikel 12 van het voorstel te zijn gebaseerd op een zorgvuldige afweging van de daar genoemde belangen.

Het voorgestelde systeem ten aanzien van de vaststelling van het basisnet wijkt in zoverre af van de systematiek die is gekozen inzake de geluidproductieplafonds dat laatstgenoemde systematiek uit gaat van naleving van de geluidproductieplafonds door de infrabeheerders. Het voorliggende wetsvoorstel gaat uit van een systematiek waar de minister van Infrastructuur en Milieu op centraal niveau zorg draagt voor beheersing van de risicoplafonds. Dit verschil in gekozen systematiek houdt verband met het volgende. Zowel de vervoersstromen als de omvang van het vervoer worden met name beïnvloed door (locaties van) vraag en aanbod en worden in mindere mate bepaald door de ligging van (of aanpassing van) de infrastructuur. Waar de infrabeheerder ten behoeve van geluidbeperking verschillende maatregelen tot zijn beschikking heeft, is dit bij beheersing van risico's niet het geval. Zo heeft een infrabeheerder geen invloed op de locaties waar gevaarlijke stoffen worden geproduceerd of afgenomen. Effectieve beheersing van de risico's vergt daarom een centrale sturing.

Bovengenoemd verschil maakt voorts dat niet is gekozen voor de bij de geluidproductieplafonds gehanteerde systematiek dat gemeenten en infrabeheerders verzoeken kunnen doen tot wijziging van de geluidproductieplafonds. Maar dit laat onverlet dat de procedure tot wijziging van risicoplafonds wel overeenkomsten vertoont met het bij geluid gehanteerde stamien. Het uitgangspunt is de monitoring van het werkelijk vervoer. Indien uit die gegevens en/of uit de op basis daarvan opgestelde trendanalyses een dreigende overschrijding blijkt, wordt onderzoek

gedaan naar de meest effectieve en doelmatige maatregelen. Pas in geval uit dit onderzoek en na overleg met betrokkenen blijkt dat dergelijke maatregelen redelijkerwijs niet inzetbaar zijn, wordt wijziging van het risicoplafond overwogen. Zoals reeds naar voren is gebracht, zal een dergelijke wijziging niet zonder overleg met de sector en de betrokken gemeenten plaatsvinden. En voorts wordt ingevolge artikel 18 van het voorstel niet besloten tot wijziging van het PR-plafond dan nadat een voornemen daartoe aan de Tweede Kamer kenbaar is gemaakt.

Onder verwijzing naar hetgeen in het nader rapport over artikel 18 van het voorstel is vermeld, merken de leden van de ChristenUnie-fractie op dat zij de indruk hebben dat alleen een voornemen voor een eventuele verschuiving van de plaatsen voor het plaatsgebonden risico gemeld dient te worden aan de Tweede Kamer. Genoemde leden vinden het wel van belang dat de Tweede Kamer ook bij (grote) wijzigingen van het groepsrisico wordt betrokken voordat deze worden doorgevoerd.

Met het verschil in procedure tussen wijziging van PR-plafonds en van GR-plafonds wordt het verschil in status tussen het plaatsgebonden risico en het groepsrisico tot uiting gebracht. Voor het plaatsgebonden risico geldt een grenswaarde die noch vanwege het vervoer, noch vanwege de ruimtelijke ordening overschreden mag worden. Wijziging hiervan heeft directe consequenties voor hetzij het vervoer, hetzij de ruimtelijke ordening. Vanwege die consequenties is een expliciete politieke afweging wenselijk.

De oriëntatiewaarde van het groepsrisico heeft niet het karakter van een grenswaarde. Toename van het groepsrisico kan zowel het gevolg zijn van een toename van de bevolking in de omgeving van de infrastructuur als van het vervoer over die infrastructuur. Waar gemeenten de bevoegdheid hebben en houden om het groepsrisico te laten toenemen door toevoeging van bevolking mits de verantwoordingsplicht op de juiste wijze is ingevuld, geldt een vergelijkbare bevoegdheid voor de minister van Infrastructuur en Milieu. Indien noodzakelijk kan de minister na overleg met de betrokken partijen en na afweging van maatregelen om het risico te verlagen, het vervoersaandeel in het groepsrisico verhogen. De minister legt over dit besluit verantwoording af aan de Tweede Kamer in het op grond van artikel 17 uit te brengen verslag.

Indien overigens een voorgenomen wijziging van GR-plafonds óók een verschuiving van de plaatsen voor het plaatsgebonden risico zou impliceren, wordt dit voornemen conform artikel 18 eerst voorgelegd aan de Tweede Kamer. In die zin wordt de Tweede Kamer bij grote wijzigingen van het groepsrisico als gevolg van vervoersontwikkelingen betrokken.

De leden van de VVD-fractie vragen een nadere uitleg en onderbouwing van de plafonds voor groepsrisico's van 10^{-6} bij weg- en spoortransport en 10^{-4} bij spoortransport en vragen hoe deze waarden, als ook de waarde van het plafond voor het plaatsgebonden risico van 10^{-6} moet worden gehanteerd? Gaat het om het aantal personen/dagen? Zo nee, hoe wordt deze waarde dan gehanteerd?

De hoogte van het groepsrisico is afhankelijk van de omvang van het vervoer over en van de bevolking langs de infrastructuur. De beheersing van het vervoers- en bevolkingsaandeel in het groepsrisico zijn in het basisnet van elkaar losgekoppeld, zodat elke partij verantwoordelijk kan zijn voor het eigen aandeel zonder afhankelijkheid van de ander.

Onder verwijzing naar en in aanvulling op paragraaf 1.4 van de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat de beheersing van het vervoersaandeel in het groepsrisico langs basisnetroutes vervolgens in stappen

plaatsvindt. De eerste stap is het vaststellen van voornoemd PR-plafond; de plaats waar de waarde van het plaatsgebonden risico niet hoger mag zijn dan 10^{-6} . Deze plaats wordt bepaald door een afstand te meten vanaf het midden van de weg of de spoorbundel.

In veel gevallen is dit afdoende om ook het vervoersaandeel in het groepsrisico voldoende laag te houden, zodat geen GR-plafonds nodig zijn. Maar uit onderzoek is gebleken dat voor een deel van de infrastructuur daarmee niet kan worden volstaan. Het gaat om wegen waar de voor het PR-plafond te meten afstand 0 is en om alle spoorwegen. Ten aanzien van die wegen en spoorwegen zijn daarom aanvullende plafonds nodig. De vaststelling van deze aanvullende GR-plafonds is de tweede stap. Hoewel die extra plafonds worden gedefinieerd als waarden van het plaatsgebonden risico, worden ze in het kader van het wetsvoorstel GR-plafonds genoemd omdat ze tot doel hebben het vervoersaandeel in het groepsrisico te beheersen. De GR-plafonds hebben dus geen betrekking op het bevolkingsaandeel in het groepsrisico. Bij de vaststelling van de ruimtelijke plannen hoeft een gemeente deze plafonds dan ook niet in acht te nemen.

Voor de wegen waar het PR-plafond 0 is en voor alle spoorwegen worden de aanvullende GR-plafonds naar analogie van de PR-plafonds vastgesteld als een afstand vanaf het midden van de weg waar de waarde van het plaatsgebonden risico niet hoger mag zijn dan 10^{-7} . Voor spoorlijnen worden daarnaast afstanden vastgesteld waar de waarde van het plaatsgebonden risico niet hoger mag zijn dan 10^{-8} . In alle gevallen worden die plafonds uitgedrukt in afstanden, die gemeten vanaf de infrastructuur de plaatsen bepalen waar de waarde van het plaatsgebonden risico niet hoger mag zijn dan 10^{-6} , 10^{-7} resp. 10^{-8} . Deze plafonds kunnen als het ware worden getekend als lijnen die parallel aan de infrastructuur liggen. Het vervoer moet binnen elk plafond dat van toepassing is, blijven.

In het kader van de onderzoeken, genoemd in artikel 15 van het voorstel, zal het werkelijk gerealiseerde vervoer worden gemonitord en zullen trendanalyses worden opgesteld. Deze gegevens worden ingevoerd in het rekenmodel. Uit de uitkomsten daarvan moet blijken in hoeverre het vervoer onder elk toepasselijk plafond blijft en in de toekomst zal blijven. Omdat het vervoersaandeel in het groepsrisico is begrensd met maximale waarden voor het plaatsgebonden risico, hoeven in die berekening geen bevolkingsgegevens, zoals het aantal personen per dag, te worden ingevoerd.

De leden van de CDA-fractie hebben een aantal vragen met betrekking tot het groepsrisico.

- Is de veronderstelling dat de praktijk rondom het groepsrisico waarschijnlijk weerbarstiger is dan de theorie in de ogen van de regering juist?
- Kan de regering aangeven op welke manier de oriëntatiewaarde gebruikt wordt?
- Kan de regering het onderscheid tussen groepsrisico en plaatsgebonden risico verduidelijken?
- Hebben beide risico's betrekking op de veiligheid van de burger? Zo ja, waarom geldt voor het plaatsgebonden risico een maximale waarde van 10^{-6} , terwijl de waarde voor het groepsrisico 10^{-4} is?
- Kan de regering aangeven hoe zij de toepassing van het ALARA beginsel voor zich ziet en hoe zal in de praktijk worden vastgesteld wat «zo laag is al redelijk haalbaar» is?

Het plaatsgebonden risico en het groepsrisico vormen sinds jaar en dag de pijlers onder het externe-veiligheidsbeleid. Het plaatsgebonden risico van 10^{-6} per jaar wordt reeds gehanteerd in onder meer het Besluit externe veiligheid inrichtingen en geldt daar als milieukwaliteitseis op het gebied van externe veiligheid. De waarde van het plaatsgebonden risico geeft het beschermingsniveau aan waarop burgers ten minste aanspraak mogen maken. Dit beschermingsniveau wordt vervolgens vertaald in een afstand tussen een risicovolle activiteit en bijvoorbeeld een woning.

Het groepsrisico is een maat voor maatschappelijke ontwrichting en wordt berekend per kilometer transportroute. Bij de berekening van het groepsrisico worden alle afzonderlijke kansen op overlijden van personen ten gevolge van transportongevallen binnen het zogenoemde invloedsgebied bij elkaar opgeteld. Het invloedsgebied is het gebied waarbinnen mensen dodelijk getroffen kunnen worden door een ongeval op de transportroute. Het groepsrisico beoogt de omvang van de transportongevallen zo klein mogelijk te houden. Hoe groter het aantal mogelijke slachtoffers bij een ongeval, hoe lager de kans op dat ongeval zou moeten zijn. De oriëntatiewaarde bij 100 slachtoffers is daarom 100 maal strenger dan de oriëntatiewaarde bij 10 slachtoffers. En de oriëntatiewaarde bij 1000 slachtoffers is 100 maal strenger dan de oriëntatiewaarde bij 100 slachtoffers.

Zo heeft het groepsrisico een remmend effect op de bebouwingsdichtheid in de omgeving van de transportroute. Immers, hoe hoger de bebouwingsdichtheid in de omgeving van een risicovolle activiteit, hoe groter het groepsrisico.

Bij het vaststellen van de beleidsontwerpen Basisnet Weg, Basisnet Water en Basisnet Spoor is invulling gegeven aan het ALARA beginsel (As Low As Reasonably Achievable). De ambities waren: het respecteren van bestuurlijke afspraken, het voldoen aan de norm voor plaatsgebonden risico, het voorkomen of verminderen van overschrijdingen van de oriëntatiewaarde van het groepsrisico, het opheffen van het onderscheid tussen nieuwe en bestaande situaties en de extra aandacht voor een mogelijke plasbrand. Op basis van het ALARA beginsel is besloten om enkele overschrijdingen van de oriëntatiewaarde op de Basisnetten Weg en Spoor te accepteren, omdat het treffen van aanvullende maatregelen, zoals het beperken van het vervoer of de bouw mogelijkheden, niet in verhouding staat tot het te bereiken doel. Wel zijn gelet op het ALARA-beginsel aanvullende veiligheidsmaatregelen getroffen, zoals het extra plaatsen van ATBvv-installaties op bestaande seinen langs het spoor, ter verdere beperking van de botsingskans.

Zodra het Besluit transportroutes externe veiligheid in werking is getreden, dienen gemeenten op basis daarvan het ALARA beginsel toe te passen bij de verantwoording over de toename van het groepsrisico en het bouwen binnen het plasbrandaandachtsgebied. Bij de verantwoordingsplicht van het groepsrisico moeten maatregelen worden onderzocht en vervolgens worden getroffen die bijdragen aan het verkleinen van het groepsrisico of in algemene zin bijdragen aan de verbetering van de veiligheid. Ten aanzien van het plasbrandaandachtsgebied moeten de mogelijkheden worden onderzocht om de ontwikkeling van bouwplannen buiten dat gebied te laten plaatsvinden.

In 2010 is de werking van het groepsrisico geëvalueerd. Uit het evaluatierapport blijkt dat niet het systeem, maar de uitvoering van de verantwoordingsplicht groepsrisico verbetering behoeft. Op 1 maart 2011 heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 27 801, nr. 75) aangegeven welke stappen ondernomen

worden om de verantwoordingsplicht groepsrisico te verbeteren. In samenwerking met IPO, VNG en NVBR is hiertoe een verbeterprogramma gestart.

De leden van de SP-fractie zien ook zeker de frictie tussen ruimtegebruik en het vervoer van gevaarlijke stoffen. Voor gemeenten is de grond kostbaar en nuttig te gebruiken. Anderzijds moeten de risico's niet worden weggerekend of gebagatelliseerd. De leden vragen de regering wat met de adviezen van de Adviesraad Vervoer Gevaarlijke stoffen ten aanzien van rekenmethodiek en normstelling is gedaan. Hoe dichtbij de werkelijke risico's komen de vanachter de tekentafel gemaakte sommetjes? Ook de leden van de ChristenUnie-fractie hebben naar aanleiding van het commentaar van de Adviesraad Gevaarlijke stoffen een aantal vragen aangaande de betrouwbaarheid van de berekeningen. Zo vragen zij of het klopt dat de faalkansen zijn gebaseerd op een zeer beperkt databestand? Ook vragen zij een reactie op het commentaar van de AGS dat de kans op menselijke fouten onvoldoende is meegenomen in de berekening, terwijl deze voor een belangrijk deel bepalend zijn.

Ten eerste wordt gewezen op de reacties van het kabinet op elk van deze adviezen die zijn toegezonden aan de Tweede Kamer. Zie daartoe Kamerstukken II, 30 373 en 27 801, beide nrs. 11. De overgenomen adviezen worden doorvertaald in de rekenmethodiek. Met de rekenmethodiek wordt getracht om een zo betrouwbaar mogelijke inschatting te geven van de risico's. Naast de door de AGS genoemde criteria transparantie, verifieerbaarheid en robuustheid heb ik de validiteit van de berekeningen verder uitgewerkt: het realiteitsgehalte van de uitkomsten. Gelukkig beschikken wij over weinig casuïstiek over ongevallen met gevaarlijke stoffen. Maar dit maakt tegelijkertijd dat de inschatting omgeven is door onzekerheden. De inzet is erop gericht om de onzekerheden zo klein mogelijk te houden teneinde met de inschatting van de risico's een zo betrouwbaar mogelijk beeld te kunnen geven. De regering is in dit kader vooral aangewezen op de gezamenlijke zoektocht met deskundigen en wetenschappers om beschikbare informatie zo goed mogelijk te betrekken bij het ontwerp van het QRA-instrumentarium (Quantative Risk Analysis). Daartoe is door mijn ambtsvoorganger ook een beheer- en overleggroep ingesteld die tot taak heeft de validiteit en bruikbaarheid van de bepalende onderdelen van risicoberekeningen te verbeteren. Voorafgaand aan de berekeningen voor het basisnet is in 2005 door het RIVM de betrouwbaarheid en representativiteit van het rekenmodel getest en als goed gekwalificeerd. Om keuzevrijheden bij het gebruik van het model te beperken is voor de risicoanalist een Handleiding risicoanalyse transport (HART, 2011. Zie www.relevant.nl) opgesteld waarin is aangegeven op welke wijze de berekeningen gestandaardiseerd uitgevoerd dienen te worden.

In de casuïstiek die voor de berekeningen wordt gebruikt zitten ook de incidenten die het gevolg zijn van menselijk handelen. Om de veiligheid te verbeteren is voortdurend aandacht voor dergelijke fouten. Doorgaans wordt met nieuwe technische ondersteuning getracht nieuwe incidenten te voorkomen. Zo zal in situaties waar met lage snelheid wordt gereden ATBvv op bestaande seinen worden geïnstalleerd om botsingen te voorkomen.

De leden van de SP-fractie vragen de regering voorts hoe wordt toegezien op het niet naleven van de risicocontouren door gemeenten bij het afgeven van bouwvergunningen en het wijzigen van bestemmingsplannen. Ook vragen zij hoeveel knelpunten er nog zijn en hoeveel daarvan zijn er de afgelopen 5 jaar bijgekomen? Door wie wordt hierop toegezien en hoe kan corrigerend opgetreden worden?

Op 7 december 2011 heb ik in antwoord op de vragen en opmerkingen over de ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte aangegeven dat de VROM-inspectie, die opgaat in de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT), zal stoppen met de algemene planbeoordeling van gemeentelijke bestemmingsplannen. De ILT zal ook geen rol spelen in de planbeoordeling door het Rijk als eigenaar of beheerder. Het interbestuurlijk toezicht op de gemeenten draagt de ILT over aan de provincies. Het Rijk vertrouwt er op dat gemeenten de nationale belangen laten doorwerken in hun plannen. Daarnaast zijn gemeenten verplicht om de juridische verankerde kaders van het Rijk als uitgangspunt te nemen bij het opstellen van hun ruimtelijke plannen en besluiten. Als gemeenten de nationale wettelijke kaders onvoldoende honoreren kan het Rijk of de provincie na vaststelling van deze besluiten overgaan tot schorsing en vernietiging in geval van strijdigheid met nationale regelgeving. Verder bestaat voor een ieder de mogelijkheid om een zienswijze in de dienen en kan een zienswijze worden gevolgd door bezwaar en beroep van een belanghebbende.

De afgelopen 5 jaar zijn er geen nieuwe knelpunten bijgekomen (dat zijn kwetsbare objecten waar sprake is van een hoger plaatsgebonden risico 10^{-6} in geval van volledige benutting van de risicoruimte door het vervoer).

Uit onderzoek en na overleg met betrokken gemeenten is gebleken dat er in totaal 42 knelpunten zijn; 17 langs de basisnetwegen en 25 langs de basisnethoofdspoorwegen. Het betreft kwetsbare bestemmingen die ruim meer dan 5 jaar geleden gebouwd zijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen op basis waarvan de aannames van de risicoberekeningen voor het basisnet Spoor zijn gedaan. Kunnen deze aannames openbaar worden gemaakt en kan worden aangegeven of deze aannames zijn goedgekeurd door het RIVM?

De wijze waarop de risicoberekeningen voor het basisnet Spoor zijn uitgevoerd en de aannames die daarbij zijn gemaakt, zijn vastgelegd in de reeds genoemde Handleiding Risicoanalyse Transport (HART, 2011). Het RIVM was vertegenwoordigd in de begeleidingscommissie. Via de website van de Rijksoverheid en Rijkswaterstaat is deze handleiding voor iedereen digitaal beschikbaar.

Het vaststellen van een basisnet

De leden van de CDA-fractie vragen de regering welke stoffen voor de risicobenadering van het basisnet relevant zijn. Voorts vragen zij naar het nut van het maken van een nader onderscheid van voor het basisnet relevante stoffen.

De Wet vervoer gevaarlijke stoffen heeft betrekking op alle gevaarlijke stoffen die krachtens artikel 3 van die Wet zijn aangewezen. In feite komt dit neer op alle gevaarlijke stoffen die in het kader van de internationale verdragen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen zijn aangewezen (ADR voor wegvervoer, RID voor spoorvervoer en het ADN voor het vervoer over de binnenwateren).

De vaststelling van de risicoplafonds omvat al deze gevaarlijke stoffen, voor zover zij in bulk worden vervoerd en voor zover zij invloed hebben op de risico's die mensen in de nabijheid van de infrastructuur lopen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van gangbare indelingen in stofcategorieën die zijn gebaseerd op de eigenschappen van stoffen. Ook bij het onderzoek naar een dreigende overschrijding van de risicoplafonds wordt gebruik gemaakt van deze stofcategorieën.

Eerst in geval een overschrijding dreigt en maatregelen moeten worden getroffen, kan een verder onderscheid tussen gevaarlijke stoffen aan de orde zijn. Zo kan blijken dat slechts één stofcategorie de dreigende overschrijding veroorzaakt. Om redenen van effectiviteit en doelmatigheid ligt het dan in de rede om slechts ten aanzien van die categorie maatregelen te treffen.

Het beheersen van het basisnet

De leden van de PVV-fractie vragen waarom is gekozen voor een periode van vijf jaar waarin wordt onderzocht in hoeverre de risicoplafonds worden of dreigen te worden overschreden.

De periode van vijf jaar houdt verband met de systematiek die thans reeds gebruikelijk is bij het inwinnen van de gegevens over de omvang van het wegvervoer. Dat gebeurt met behulp van tellingen door specifiek voor dit doel geschikte mobiele camera's. Elk jaar kan een vijfde deel van het totale wegennet dat is opgenomen in het basisnet worden geteld, zodat voor een volledig telcyclus vijf jaar nodig is. Bij de Basisnetten Spoor en Water zal gebruik worden gemaakt van bestaande systemen die voortdurend het actuele vervoer registreren en waaruit jaarlijkse rapportages over de omvang van het vervoer over spoor en water zullen worden gegenereerd. Kortom: monitoring van het vervoer is een voortdurende activiteit waarbij jaarlijks door de infrabeheerder over de omvang van het vervoer op het gehele net (water en spoor) of een deel van het net (weg) aan de minister van Infrastructuur en Milieu wordt gerapporteerd.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering toe te lichten hoe het staat met het monitoringssysteem dat door KNV Spoorgoederenvervoer en ProRail in onderling overleg wordt ontworpen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wanneer de monitoringstool beschikbaar is.

Het ontwerp van het monitoringssysteem is inmiddels gekozen. Het is een systeem dat is gebaseerd op gerealiseerd vervoer, waarbij elk kwartaal wordt gecheckt of het vervoer op jaarbasis binnen het risicoplafond blijft. Hierdoor kan al in een vroeg stadium overleg plaatsvinden met de spoorsector, kunnen zo nodig tijdig maatregelen worden getroffen of kan – als ultimum remedium – tijdig het routeringsinstrument worden ingezet.

ProRail beschikt reeds over een monitoringssysteem waarmee gegevens aangaande transporthoeveelheden als ook over de samenstelling van de betrokken treinen per kwartaal kunnen worden verstrekt. Waar nodig kan snel berekend worden of aanvullende maatregelen voldoende effect hebben om binnen de risicoruimte te blijven.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen een reactie op het voorstel van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) om het voorstel aan te passen analoog aan de artikelen 11.20 en 11.22 van het wetsvoorstel inzake de introductie van de geluidproductieplafonds.

Er zijn relevante verschillen tussen de beheersing van geluid en de beheersing van risico's. Zoals hierboven reeds is opgemerkt, worden zowel vervoersstromen als de omvang van het vervoer met name beïnvloed door de locaties waar gevaarlijke stoffen worden geproduceerd en verwerkt (vraag en aanbod). De ligging van of aanpassing van de infrastructuur is van minder belang. Mede gelet hierop heeft de infrabeheerder – anders dan bij geluid – nauwelijks effectieve maatregelen tot zijn beschikking ter beheersing van het risico vanwege dat vervoer van gevaarlijke stoffen. Zo heeft een infrabeheerder geen invloed op (locaties

van) vraag en aanbod. Effectieve beheersing van de risico's vergt daarom een centrale sturing. Gelet hierop is in het voorstel opgenomen dat de minister van Infrastructuur en Milieu – in plaats van de infrabeheerders – er zorg voor draagt dat de vastgestelde risicoplafonds niet worden overschreden.

Dit laat onverlet dat de infrabeheerders een belangrijke rol hebben in de onderzoeksplicht van de minister. Dat de kennis van de infrabeheerders van belang wordt geacht, volgt ook uit artikel 15 van het voorstel, waarin is bepaald dat infrabeheerders desgevraagd gegevens verschaffen die noodzakelijk zijn voor het onderzoek naar een dreigende overschrijding van de risicoplafonds. Met zowel Rijkswaterstaat als ProRail zal in elk geval worden afgesproken dat zij het werkelijk vervoer van gevaarlijke stoffen monitoren en dat zij ten aanzien van deze gegevens trendanalyses opstellen. Gelijk het voorstel van de VNG omvatten deze afspraken tevens een rapportageplicht aan de minister. Deze gegevens dienen vervolgens als basis voor het verslag dat op grond van artikel 17 aan de Tweede Kamer zal worden toegezonden. Aldus wordt in het basisnet voorzien in een rapportage-systematiek die vergelijkbaar is met die gehanteerd wordt inzake geluidproductieplafonds. Voor een aanpassing van het wetsvoorstel op dit punt zie ik dan ook geen aanleiding.

Het beheer van het basisnet

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering toe te lichten in welke uitzonderlijke gevallen de risicoplafonds aangepast kunnen worden. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering op welke locaties bij de eerste vaststelling van de plafonds al sprake is van een situatie waarin verruiming van het plafond aan de orde is omdat de noodzakelijke maatregelen disproportioneel zijn ten opzichte van de te beschermen belangen.

Vooropgesteld wordt dat de risicoplafonds bij eerste vaststelling een resultante zijn van een intensief proces waarin alle betrokken partijen actief hebben geparticipeerd en waarin bestuurlijke afspraken over de hoogte van die plafonds zijn gemaakt. Daarbij is rekening gehouden met de verwachte groei van het vervoer en met bestaande en voorziene plannen voor toekomstige bebouwing.

Bij het Basisnet Spoor konden door het doorvoeren van drie generieke veiligheidsmaatregelen aan de vervoerszijde (meer gebruik van de Betuweroute, installeren van circa 350 extra ATBvv-installaties bij seinen, en warme-BLEVE-vrij samenstellen van treinen) de risico's substantieel worden verlaagd en kunnen de plafonds voor het plaatsgebonden risico navenant lager worden vastgesteld. Door het treffen van deze maatregelen verdween de noodzaak om het vervoer van gevaarlijke stoffen te beperken of om op grote schaal langs het gehele spoorwegnet bouwplannen aan te passen en kwetsbare objecten te saneren. Het zelfde kon in het kader van het Basisnet Weg worden bereikt door aanpassing van de omleidingsroute bij de Noordtunnel (in de A15, omgeving Hendrik Ido Ambacht). De kosten en de veiligheidswinst van deze maatregelen aan de vervoerszijde zijn afgewogen tegen de kosten van sanering van bestaande en geprojecteerde kwetsbare objecten en de aanpassing van bouwplannen en als proportioneel beoordeeld.

Vanwege het draagvlak voor het basisnet en vanwege de ruimte die het biedt voor én vervoer én ruimtelijke ordening, wordt op basis van de huidige inzichten niet verwacht dat aanpassing van de plafonds nodig zal zijn. Aanpassing van de bij eerste vaststelling van het basisnet en ook

bestuurlijk afgesproken risicoplafonds zal dus een uitzondering op de regel zijn.

Niettemin kunnen er redenen zijn om wijziging van die plafonds te overwegen. Dat kan bijvoorbeeld aan de orde zijn na de aanleg van nieuwe infrastructuur, als gevolg van ingrijpende bouwplannen van nationaal belang of als gevolg van uitbreiding van chemische clusters of havengebieden. Dergelijke ontwikkelingen kunnen leiden tot verschuiving van vervoersstromen naar andere routes of tot een toename van het vervoer. Verhoging van plafonds is dan overigens geen automatisme, maar kan aan de orde zijn als maatregelen om de verwachte toename van het vervoer over die (alternatieve) route binnen de grenzen van het risicoplafond te houden, niet mogelijk zijn of de kosten daarvan niet opwegen tegen de baten.

De eerste stappen

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering toe te lichten op welke wijze de risicoplafonds precies zijn ingesteld en in hoeverre registratie van wagons daarbij een onderdeel heeft gevormd.

Bij de totstandkoming van de risicoplafonds die in het kader van Basisnet Spoor bestuurlijk zijn afgesproken, is uitgegaan van de «Beleidsvrije Marktverwachting 2020» (ProRail, 2007). Deze prognoses zijn gebaseerd op vervoersverwachtingen van marktpartijen in relatie tot economische groeiscenario's. In 2010 heeft nog enige actualisatie van marktverwachtingen plaatsgevonden.

Bij het onderzoek naar eventuele dreigende overschrijdingen van de risicoplafonds zal gebruik worden gemaakt van het rekenprogramma RBM II. De vervoersgegevens worden in dit model ingevoerd. Op grond van het Besluit spoorverkeer is de vervoerder reeds verplicht vervoersinformatie te verstrekken. Deze informatie wordt vervolgens geautomatiseerd opgeslagen in het zogenaamde OVGS, een onlinesysteem voor de registratie van de hoeveelheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Zowel de leden van de PvdA-fractie als de leden van de ChristenUnie-fractie vragen in hoeverre bij de capaciteitstoedeling, net als met geluid, rekening gehouden kan worden met de ruimte (of het gebrek daaraan) binnen de risicoplafonds.

In het voorliggende wetsvoorstel is geen regeling opgenomen ten aanzien van de capaciteitsverdeling op het spoor. Het voorstel gaat uit van een centrale beheersingssysteem die zowel op water, weg als spoor van toepassing is. Daarnaast is van belang dat het aspect geluid verschilt van het aspect externe veiligheid. Elke trein brengt een bepaalde geluidproductie met zich mee, terwijl het risico vanwege het spoorvervoer afhankelijk is van de lading. De ten aanzien van geluid gehanteerde systematiek kan daarom ten aanzien van risicosturing niet op eenzelfde wijze van toepassing zijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom er niet voor gekozen is om een prikkel in te bouwen zodat er, met behoud van groeimogelijkheden, ook sprake is van een geleidelijke verbetering van het totale veiligheidsniveau.

Uitgangspunt is dat bij de initiële vaststelling van het basisnet er sprake is van risicoplafonds die maatschappelijk aanvaardbaar zijn. In het kader van het beleidsontwerp Basisnet Spoor worden tot eind 2012 reeds een aantal maatregelen getroffen dat het veiligheidsniveau sterk verbetert. Zo

worden tot eind 2012 circa 350 seinen langs spoorlijnen, waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd, voorzien van ATBvv, waardoor de kans op een botsing wordt verkleind. Deze maatregelen zijn al verdisconteerd in de risicoplafonds die in het kader van Basisnet Spoor bestuurlijk zijn afgesproken.

Ook worden op circa 50 locaties in het gehele spoorwegnet zogenaamde «hotbox-detectoren» geïnstalleerd, waarmee warmlopende assen van wagons meer tijdig worden gesignaleerd; daardoor kunnen ontsparingen worden voorkómen.

De regering acht het vervolgens redelijk dat indien de vervoerssector investeert in veiligheidsmaatregelen die verder gaan dan hetgeen op basis van internationale en nationale regelgeving is vereist, de opbrengsten van die maatregelen ten goede komen aan de sector.

Het robuuste evenwicht

De leden van de VVD-fractie en de leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering in hoeverre in het Basisnet spoor rekening is gehouden met de bereikbaarheid en inrichting van het spoor in het geval van calamiteiten, op het moment dat sprake is van een toename van het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Vooropgesteld wordt dat het basisnet grenzen stelt aan het risico dat maximaal vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen mag ontstaan. Het basisnet stelt geen grenzen aan het volume van het vervoer en heeft in zoverre ook geen betrekking op afname of toename van het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Ongeacht deze in het kader van het basisnet vast te stellen risicoplafonds moet de bereikbaarheid van het spoor in geval van een calamiteit op orde zijn. Ook gemeenten hebben hier een rol. Zo ligt de verantwoordelijkheid voor de brandweezorg – en daarmee voor goede bereikbaarheid en bluswatervoorzieningen – bij gemeenten. Bij het vaststellen van bestemmingsplannen dient de gemeente de veiligheidsregio in staat te stellen te adviseren over de zelfredzaamheid en de mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval. Bereikbaarheid is daarbij een belangrijk element. Ter ondersteuning heeft de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR) de Handleiding bluswatervoorziening en bereikbaarheid opgesteld.

Verder wordt gewezen op de Wet veiligheidsregio's en onderliggende besluiten. In die wet zijn onder meer de bestuurlijke inbedding en de basisvereisten voor de organisatie van de hulpverleningsdiensten opgenomen als ook de taken het bestuur van een veiligheidsregio en de minimumeisen voor hulpverleners, zoals de regionale brandweer en geneeskundige diensten.

ProRail stelt samen met de 25 veiligheidsregio's Trein Incident Managementplannen (TIM-plannen) op. Hierin worden alle afspraken over de taken en coördinatie bij calamiteiten vastgelegd. Binnen de veiligheidsregio's worden ook rampenoefeningen gehouden (preparatie) en in die 25 veiligheidsregio's heeft ProRail structureel overleg met alle calamiteitenorganisaties en lokale bestuurders. Afspraken tussen ProRail en alle andere partijen binnen de spoorbranche, zoals de vervoerders, over calamiteiten zijn vastgelegd in het Calamiteitenplan Rail. Dit branchebrede noodplan is in beheer bij ProRail.

Verder vragen de leden van de VVD-fractie wat de mogelijkheden zijn om en de financiële gevolgen van het verhogen van de veiligheid door middel van spoordetectie tegen ontsporing.

Genoemde leden merken terecht op dat het aanbrengen van detectieapparatuur – de zogenoemde «hotbox-detectie» – in wagons en in de infrastructuur een goede manier is om de kans op ontsporingen te verkleinen en daardoor de veiligheid te vergroten. Om die reden heeft ProRail aan de spoorvervoerders gevraagd om over te gaan tot het installeren van dergelijke voorzieningen in hun wagons. Daarnaast heeft de regering in het kader van basisnet aan ProRail opdracht gegeven tot realisatie van hotbox-detectie-apparatuur op circa 50 locaties verspreid over het gehele spoorwegnet. (Zie Kamerstukken II, 2009–2010, 30 373, nr. 40). Hiervoor is een budget van 6 miljoen euro beschikbaar gesteld.

In de nieuwe versie van het meet- en telsysteem «Quo-Vadis» , bestaande uit 41 meetposten in het spoorwegnet is een functionaliteit opgenomen die oneffenheden aan de passerende wielen meet en die daarvan direct melding maakt bij de Verkeersleiding.

Beide systemen zullen in de loop van 2012 operationeel zijn. Hiermee wordt een verkleining van de kans op ontsporing als gevolg van as- en wielgebreken bereikt, die ook ten goede komt aan de externe veiligheid.

De leden van de PvdA-fractie hebben een aantal vragen ten aanzien van het zogenoemde warme BLEVE-vrij samenstellen van treinen.

- Klopt het dat een ketelwagen met brandbaar gas ook zijn eigen brandstof vervoert en dat op die manier bij een calamiteit niet alsnog een grote brand en/of explosie kan ontstaan?
- Klopt het dat in ongeveer de helft van de tot nu toe ontstane ongevallen lekkend gas uit een daarnaast staande ketelwagen met brandbaar gas de oorzaak was?
- Wat kan er gedaan worden om dit type incidenten te voorkomen?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in het kader van dergelijke incidenten voorts in hoeverre de kans daarop is betrokken in de risicoberekeningen en wat de effecten mogelijk zijn op (het risico op) rangeerterreinen.

Een zogenoemde warme BLEVE ontstaat door een externe brand die een tank met brandbaar gas aanstraalt. Hierdoor loopt de druk in de tank met brandbaar gas op en verzwakt het materiaal. Als gevolg daarvan kan de tank bezwijken waardoor het vrijgekomen (vloeibare) gas expandeert en verbrandt in een vuurwolk. De initiële externe brand kan op meerdere manieren ontstaan. Het ontstaan van een externe brand met een brandbare vloeistof is naar huidig inzicht het meest waarschijnlijk. Ook kan een brand ontstaan door het lekken van brandbaar gas uit een naastgelegen ketelwagen. Maar de wand van een ketelwagen met brandbare stof is minder sterk dan de wand van een ketelwagen met brandbaar gas, zodat het eerstgenoemde ongevalsscenario waarschijnlijker is.

Er zijn geen gevallen bekend waarbij een warme BLEVE is ontstaan als gevolg van een lekkage uit de wagon zelf. Een lekkage uit de wagon zelf kan wel gevolgd worden door een gaswolkexplosie. Dit scenario deed zich op 29 juni 2009 voor in de Italiaanse plaats Viareggio. In de risicoberekeningen wordt de gaswolkexplosie standaard meegenomen.

In het convenant warme BLEVE-vrij samenstellen en rijden van treinen richt ik me op het voorkomen van het meest waarschijnlijke ongevalsscenario: een lekkage uit een wagon met brandbare vloeistoffen die een plas

vormt onder een wagon met brandbaar gas. Ik ben verheugd dat de PvdA-fractie de inzet voor dit convenant steunt.

Het warme BLEVE-vrij samenstellen van treinen vindt plaats voorafgaand aan het vertrek bij een chemisch bedrijf en op rangeeremplacementen. De consequenties voor de locatie Kijfhoek zijn berekend en gebleken is dat de extra handelingen passen binnen het risicoplafond van de omgevingsvergunning.

Ook worden door Nederland initiatieven genomen om in internationale vervoersregelgeving tot aanvullende maatregelen te komen, waardoor de kans op een warme BLEVE nog verder wordt verkleind. Een optie is het aanbrengen van hittewerende bekleding op spoorwagons die LPG vervoeren. Bij het wegvervoer wordt een vergelijkbare bekleding al toegepast voor tankwagons die LPG-tankstations bevoorraden. In het buitenland is hiervoor tot dusver nog weinig draagvlak.

De leden van de PvdA-fractie hebben een aantal vragen gesteld over de stand van zaken van het convenant over het warme BLEVE-vrij samenstellen van treinen, de naleving daarvan en het beoogde einddoel.

Zoals in de brief van 18 februari 2010 aan de Tweede Kamer is aangegeven (Kamerstukken II, 30 373, nr. 33) is het convenant gebaseerd op vrijwillige afspraken met het bedrijfsleven. In dit convenant wordt gestreefd om op termijn, behoudens gevallen van overmacht, te komen tot 100% warme BLEVE vrij samengestelde treinen. Dit streven heeft geen betrekking op het vervoer over de Betuweroute en Havenspoorlijn, met inbegrip van de daaraan gelegen voormalige stamlijnen. De onderhandelingen met betrekking tot het convenant lopen nog, maar bevinden zich wel in een eindstadium. Zodra het convenant is ondertekend zal het convenant na een inregelperiode in werking treden.

Met brancheorganisaties wordt overeengekomen dat zij zich zullen inspannen dat leden die geen partij zijn bij het convenant alsnog tot het convenant toetreden.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar mogelijke andere belangrijke risico's en calamiteiten. Zij vragen in dit kader in hoeverre de 30 meter zone afdoende is of dat gemeenten rekening moeten houden met een zone van circa 200 meter.

Naast de kans op een warme BLEVE kan de kans op een botsing tussen treinen een belangrijke bijdrage leveren aan de hoogte van het risico. Zo'n botsing zou ter hoogte van een wissel kunnen plaatsvinden indien één van de treinen door een stop-tonend-sein rijdt, een zogenaamde STS-passage. Dit risico wordt zoveel mogelijk beperkt door het op grote schaal toepassen van de verbeterde versie van ATB (ATBvv).

Indien bij een ongeval toxische gassen zijn betrokken, kunnen op afstanden van meer dan een kilometer dodelijke slachtoffers vallen. Bij de ruimtelijke inrichting van het gebied moeten gemeenten dus tot op zeer grote afstand rekening met de bestrijdingsmogelijkheden van een calamiteit en de zelfredzaamheid van personen. Een afstand van 30 of 200 meter is hiervoor niet toereikend. Een afstand van 30 meter is wel voldoende om langs alle spoorwegen een basisveiligheidsniveau van 10^{-6} per jaar te bieden aan personen in de omgeving daarvan. Bovendien blijven de gevolgen van een plasbrand beperkt tot die afstand. Tot een afstand van ongeveer 200 meter dient de gemeente vanwege het groepsrisico rekening te houden met de bevolkingsdichtheid. Daarbuiten

zal een toename in bevolkingsdichtheid nauwelijks tot verhoging van het groepsrisico leiden.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om een nadere toelichting ten aanzien van de mogelijke (financiële) maatregelen om het vervoer van gevaarlijke stoffen meer te laten plaatsvinden over de Betuweroute in plaats van over de Brabante route en over de route van Rotterdam via Gouda en Amsterdam naar Oldenzaal. Zij vragen of onder die maatregelen ook investeringen in nieuwe infrastructuur vallen.

Bij de totstandkoming van het beleidsontwerp Basisnet Spoor is met het oog op het bereiken van draagvlak bij alle partijen uitgegaan van maximaal gebruik van alle mogelijkheden om het vervoer van gevaarlijke stoffen meer te laten plaatsvinden via de Betuweroute. In vergelijking tot de risicoplafonds voor het gemengde spoorwegnet is het vast te stellen plafond voor de Betuweroute zeer hoog. De ligging van de Betuweroute buiten de bebouwde omgeving maakt deze route meer geschikt voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. De hoogte van het risicoplafond op de Brabante route houdt verband met de bestuurlijke afspraak over het maximale risico in het nieuwe stationsgebied (Nationaal Sleutelproject, NSP) Breda uit 2006. Hierdoor worden enkele vervoerstromen vanuit Zuid- en West-Nederland, die oorspronkelijk gebruik zouden maken van de kortste route via de Brabante route en de grensovergang Venlo, verlegd naar de Betuweroute en de grensovergang Zevenaar. De omvang van het risicoplafond over de route via grensovergang Oldenzaal houdt verband met de bestuurlijke afspraken met betrekking tot het NSP Arnhem en de IJssellijn, de milieuvergunning van het rangeeremplacement in Deventer en het voorkomen van een overschrijding van de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico. Ook hierdoor zijn enkele stromen verlegd naar de Betuweroute. Van een verdere verlaging van bovengenoemde risicoplafonds is afgezien, omdat daarvoor het draagvlak ontbreekt bij alle partijen.

In aanvulling op deze systematiek van het basisnet, zijn investeringen in nieuwe spoorinfrastructuur niet nodig gebleken om de beoogde verschuiving naar de Betuweroute te bewerkstelligen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering op welke locaties langs wegen en spoorwegen er nu al kwetsbare objecten binnen de noodzakelijke ruimte voor het plaatsgebonden risico staan. Ook vragen zij of waar gesproken wordt over een overschrijding van de oriëntatiewaarde in één specifieke gemeente, bedoeld wordt op de gemeente Dordrecht. Daarnaast vragen genoemde leden naar de locaties en hoogte van andere overschrijdingen en waarom deze overschrijdingen maatschappelijk aanvaardbaar worden geacht.

De kwetsbare objecten die langs de in het basisnet op te nemen wegen binnen de veiligheidszone zullen liggen, bevinden zich in de gemeenten Hardinxveld-Giessendam, Ridderkerk, Rotterdam en Sliedrecht. Langs spoorwegen bevinden zich in de gemeenten Moerdijk, Halderberge, Roosendaal, Zevenaar en Zwijndrecht kwetsbare objecten binnen de zone.

Daarnaast doet zich – na het treffen van de maatregelen die reeds zijn afgesproken – in respectievelijk 9 en 12 gemeenten langs wegen en spoorwegen nog een overschrijding van de oriëntatiewaarde van het groepsrisico voor. De hoogste overschrijdingen komen voor in Amsterdam (weg) en Dordrecht (spoor). Na toepassing van het ALARA beginsel is besloten om deze overschrijdingen te accepteren. Het treffen van aanvullende maatregelen, zoals het beperken van het vervoer of de bouw mogelijkheden, staat niet in verhouding tot het te bereiken doel.

De ministeriële routeringsbevoegdheden

De leden van de CDA-fractie vragen waarom het noodzakelijk is dat de minister van Infrastructuur en Milieu met het wetsvoorstel, ten koste van de gemeentelijke bevoegdheden, de bevoegdheid krijgt om wegen aan te wijzen waarover geen vervoer van gevaarlijke stoffen mag plaatsvinden.

De minister van Infrastructuur en Milieu beschikt reeds over de bevoegdheid om binnenwateren en hoofdspoorwegen aan te wijzen waarover geen vervoer van gevaarlijke stoffen is toegestaan. Deze bevoegdheid is uitgebreid tot het wegvervoer, zodat de minister ook ten aanzien van dat vervoer beschikt over dit ultimatum remedium om effectief te sturen op het risico vanwege dat vervoer in geval van een dreigende overschrijding van de risicoplafonds.

Met een gemeentelijk routeringsbesluit bepalen gemeente over welke wegen bij uitsluiting het vervoer van routeplichtig binnen hun grondgebied is toegestaan. Wegen die niet zijn opgenomen in het routeringsbesluit, zijn dus niet toegestaan voor het vervoer van routeplichtige stoffen. Zou een gemeentelijk routeringsbesluit ook van toepassing zijn op de basisnetwegen, dan zou met een dergelijk besluit een basisnetroute afgesloten kunnen worden voor het vervoer van genoemde stoffen. Dit past niet bij het uitgangspunt van het basisnet dat het vervoer van alle stoffen in beginsel over alle basisnetroutes is toegestaan en dat een routeringsmaatregel pas aan de orde is in geval andere maatregelen ter voorkoming van een overschrijding van de risicoplafonds niet voor handen zijn.

Anderzijds kan het ook niet zo zijn dat, indien de minister een routeringsmaatregel noodzakelijk heeft geacht, deze route met een gemeentelijk routeringsbesluit toch weer mogelijk wordt gemaakt. Met een mogelijke overschrijding van het risicoplafonds als gevolg.

De gemeentelijke routing

De leden van de SP-fractie vragen naar de mogelijkheden van een gemeente om chloortreinen uit haar gemeente te weren dan wel het vervoer van chloor langs een andere route af te dwingen.

De huidige Wvgs noch het voorliggende voorstel voorziet in een mogelijkheid voor gemeenten om spoorwegen te verplichten of te verbieden voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. De reden hiervan is dat het spoorwegnet een landelijk netwerk is. Een effectieve routeringsmaatregel kan niet worden genomen ten aanzien van een deel van het hoofdspoorwegennet dat op slechts op het grondgebied van één gemeente is gelegen. Een routeringsmaatregel zal dus altijd op het grondgebied van meerdere gemeenten betrekking hebben. Ook in de mogelijkheid voor gemeenten om een gezamenlijk initiatief te ondernemen is niet voorzien. Een dergelijk initiatief ten aanzien van de ene route kan consequenties hebben voor gemeenten langs een andere route. Die op hun beurt weer een ander initiatief kunnen starten.

Bezwaar- en beroepsmogelijkheden

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering waarom na het advies van de Raad van State het voorstel zelf niet is aangepast, waardoor geen bezwaar en beroep mogelijk is tegen de vaststelling van de risicoplafonds.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is de motivering van de keuze voor het plaatsen van de betrokken bevoegdheden op de negatieve lijst van de Algemene wet bestuursrecht in de memorie van

toelichting nader aangevuld en verbeterd. Uit die aanvullende toelichting volgt dat is besloten de bepaling in het wetsvoorstel ten aanzien van de negatieve lijst te handhaven.

Aan het voorliggend wetsvoorstel wordt overigens wel een samenloopbepaling toegevoegd. Dit in verband met het wetsvoorstel tot aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht die thans aanhangig is bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 32 450).

Objecten binnen de risicoruimte

De leden van de VVD-fractie vragen naar de afweging in specifieke situaties, zoals bijvoorbeeld in Dordrecht, tussen de kosten en opbrengsten van maximale veiligheidsverbetering.

De leden van de CDA-fractie vragen in welke gebieden reeds overschrijding van de norm voor het groepsrisico aan de orde is en wat de regering gaat doen aan reeds bestaande kwetsbare objecten in die gebieden.

Bij de totstandkoming van het beleidsontwerp Basisnet Spoor is gebleken dat na het treffen van generieke veiligheidsmaatregelen er nog twaalf gemeenten resteren met een groepsrisico boven de oriëntatiewaarde (ingeval alle binnen het risicoplafond mogelijke vervoer daadwerkelijk plaatsvindt). Vervolgens is verkend welke aanvullende maatregelen daar nog mogelijk zijn en wat de kosten en potentiële veiligheidswinst zijn. Op basis daarvan is in het op 8 juli 2010 gehouden bestuurlijk overleg afgesproken dat alle partijen in de drie gemeenten met de hoogste resterende groepsrisico's (Dordrecht, Zwijndrecht en Tilburg) zich zullen inspannen om de risico's in de komende jaren met aanvullende maatregelen verder te reduceren (zie Kamerstukken II, 30 373, nr. 42). Daarbij gaat het zowel om maatregelen aan het spoor als om maatregelen ten aanzien van de ontwikkeling van bouwplannen. Ten aanzien van de overige 9 gemeenten waar nog een groepsrisico boven de oriëntatiewaarde resteert (ingeval alle binnen het risicoplafond mogelijke vervoer daadwerkelijk plaatsvindt), wordt na overleg met de betrokken gemeenten dit risico verantwoord geacht, in relatie tot de belangen van het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Eerder heeft bij de totstandkoming van het beleidsontwerp Basisnet Weg eenzelfde afweging plaatsgevonden. Dit heeft geleid tot maatregelen in de nabijheid van tunnel De Noord.

In de bijlage 4 bij de brief van 15 augustus 2011 (Kamerstukken II, 30 373, nr. 43) zijn de kilometertrajecten aangegeven waar na realisatie van alle bouwplannen en bij volledige benutting van de risicoruimte door het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor nog sprake is van overschrijding van de oriëntatiewaarde van het groepsrisico (ingeval alle binnen het risicoplafond mogelijke vervoer daadwerkelijk plaatsvindt). Voor het wegtransport van gevaarlijke stoffen zijn deze trajecten opgenomen in tabel 4.8 van de Eindrapportage Basisnet Weg, die op internet is geplaatst.

Handhaving

In reactie op de vraag van de leden van de PvdA-fractie aangaande de handhavingsverantwoordelijkheid van gemeenten, wordt opgemerkt dat het voorliggend voorstel niet voorziet in handhavingstaken door gemeenten.

Overleg en Consultatie

De leden van de PvdA-fractie vragen welke maatregelen in geval van een overschrijding van de risicoplafonds de ruimtelijke ordening zouden kunnen treffen.

De door de leden van de PvdA-fractie genoemde opmerking uit de memorie van toelichting heeft betrekking op mogelijke maatregelen ten aanzien van vestiging van afnemers of producenten van gevaarlijke stoffen. Zie in dit verband bijvoorbeeld de afspraken die met DSM zijn gemaakt inzake de vestiging van productie en verwerking van ammoniak op dezelfde locatie. Dergelijke maatregelen ter voorkoming van overschrijding van de risicoplafonds zijn aan te merken als ruimtelijke orderingsmaatregelen.

De leden van de CDA-fractie vragen een nadere en concrete toelichting ten aanzien van het overleg met medeoverheden. Ten aanzien van de wijze waarop met de opmerkingen van provincies en gemeenten wordt omgegaan, vragen zij de regering voorts expliciet in te gaan op de rol van de gemeenteraad bij de routeringsbevoegdheid die in de Wet vervoer gevaarlijke stoffen is opgenomen.

Zodra uit de door de infrabeheerders geleverde gegevens een dreigende overschrijding van een risicoplafond blijkt, wordt bezien met welke maatregel deze overschrijding kan worden voorkomen. De betrokken gemeenten worden over de mogelijke maatregelen geïnformeerd. Het spreekt voor zich dat daar waar ter uitvoering van de gekozen maatregel medewerking van gemeenten nodig is, daarover met hen afspraken zullen worden gemaakt. Dit is vergelijkbaar met de wijze waarop de beleidsontwerpen Basisnet Weg, Water en Spoor bestuurlijk tot stand zijn gekomen.

Naast het overleg met gemeenten ten aanzien van vaststelling van de risicoplafonds en mogelijke maatregelen is ook het ontwerp-wetsvoorstel regelmatig met (vertegenwoordigers van) gemeenten en provincies besproken. Daarbij is telkens als uitgangspunt naar voren gekomen dat de huidige regeling inzake de gemeentelijke routeringsbevoegdheid zo veel mogelijk ongewijzigd wordt vastgesteld. Een enkele vertegenwoordiger heeft daarbij geopperd de bevoegdheid tot routeren te leggen bij het college van Burgemeester en Wethouders in plaats van de gemeenteraad. Eerst kort voor ontvangst van het advies van de Raad van State is een breed gedragen verzoek hiertoe ontvangen. Daarna is duidelijk geworden dat bij de totstandkoming van de Wet dualisering gemeentelijke medebevindsbevoegdheden expliciet is besloten deze bevoegdheid bij de gemeenteraad te laten. Voor de redenen daartoe wordt verwezen naar Kamerstukken II, 2002–2003, 28 995, nr. 3, p. 3. Nu de kaders voor het vaststellen van een gemeentelijk routeringsbesluit nauwelijks wijzigen, is geen aanleiding gezien om aan het in die wetsgeschiedenis gekozen uitgangspunt te tornen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Artikel 14

De leden van de CDA-fractie, de leden van de PvdA-fractie en de leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de verhouding tussen de normering van het risico met betrekking tot vervoer van gevaarlijke stoffen op emplacementen en het voorliggende voorstel. Zij vragen zich – samen-gevat weergegeven – met name af of reeds verleende vergunningen voor

emplacements en de lokale beleidsvrijheid ten aanzien van die emplacements de uniformiteit en effectiviteit van het basisnet kunnen frustreren. De leden van de PvdA-fractie vragen een nadere toelichting ten aanzien van mogelijke knelpunten rond emplacements.

Genoemde leden merken terecht op dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd is tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor een emplacement. Het wettelijk stelsel ten aanzien van deze omgevingsvergunning richt zich op een ander onderdeel van het spoorwegennet dan het voorliggend voorstel inzake de totstandkoming van een basisnet. De omgevingsvergunning begrenst de externe risico's van *rangeerhandelingen* op een rangeeremplacement, en bepaalt daarmee het risicoplafond van dat emplacement. Het basisnet begrenst de externe risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen over de *doorgaande spoorlijnen*.

De rangeeremplacementen bestaan naast de doorgaande spoorlijnen van het hoofdspoorwegennet. Sommige goederentreinen maken naast de doorgaande spoorlijnen ook gebruik van rangeeremplacementen om bijzondere handelingen te verrichten, zoals het aanpassen van de treinsamenstelling, het veranderen van rijrichting en het wisselen van locomotief. Dergelijke bijzondere handelingen geschieden uitsluitend op rangeeremplacementen en vinden dus niet plaats op doorgaande spoorlijnen. Aldus wordt het risico op rangeeremplacementen in samenhang met bijvoorbeeld de lokale geluidproductie vanwege die handeling gereguleerd door middel van de omgevingsvergunning en niet door het basisnet. Hetgeen voorts betekent dat een aanpassing van de omgevingsvergunningen voor de rangeeremplacementen ten behoeve van het basisnet niet nodig is.

In 2011 is door ProRail voor een aantal emplacements een capaciteitsanalyse uitgevoerd. Hierbij is onderzocht of en in hoeverre de omgevingsvergunningen van deze emplacements ruimte bieden voor de behandeling van de vervoersstromen waarop Basisnet Spoor is gebaseerd. In de brief van 15 augustus 2011 (Kamerstukken II, 30 373, nr. 43) is gemeld dat de vergunningruimte van emplacements toereikend is voor de marktverwachting tot rond 2020 en dat voor het extra vervoer dat SABIC wenst te organiseren naar het Chemelot-terrein in Sittard-Geleen een aanvullend onderzoek op regionaal niveau loopt. De aanleiding voor dat aanvullend onderzoek is dat de vergunningruimte van de emplacements Sittard en Venlo niet toereikend is gelet op de extra vervoerswens van SABIC. De resultaten van dit onderzoek, dat in regionaal verband wordt opgepakt, is nog niet bekend.

Vooruitlopend op de uitkomst van dat onderzoek is op verzoek van SABIC en in overleg met de betrokken gemeenten en de provincie Limburg overeengekomen om de extra vervoersvraag nu al mogelijk te maken in Basisnet Spoor. Hiermee wordt voorkomen dat op een later tijdstip alsnog het risicoplafond van Basisnet Spoor op het bewuste traject verhoogd moet worden en dat er intussen nieuwe saneringssituaties zijn ontstaan.

Zoals in de eerder aangehaalde brief van 15 augustus 2011 is vermeld, heeft de Taskforce Robuustheid 2 040 gesignaleerd dat de vergunningruimte van emplacements na 2020 wellicht niet overal toereikend is om verdere groei van het vervoer mogelijk te maken. Daarom worden de komende jaren de mogelijkheden ten behoeve van die verdere groei onderzocht.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering waarom het advies van de Raad van State niet is overgenomen wat betreft de vaststelling van de hoofdelementen van het basisnet in een Algemene Maatregel van

Bestuur. De regering geeft aan dat maatwerk is vereist en dat dit jaarlijks 15 omslachtige aanpassingen tot gevolg zou hebben, maar kan de regering dan toelichten waarom de Raad van State over hoofdelementen spreekt, terwijl het volgens de regering om technische aanpassingen gaat?

De hoofdelementen van het basisnet bestaan uit de aan te wijzen infrastructuur en de vast te stellen risicoplafonds. Deze risicoplafonds worden vastgesteld door een afstand te meten vanaf een nader te bepalen referentiepunt op de infrastructuur. Zoals hierboven reeds in antwoord op vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie naar voren is gebracht, kan een onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende elementen die gezamenlijk de ligging van het risicoplafond bepalen: de aanduiding van het baan/wegvak, het referentiepunt en de te meten afstand vanaf dat referentiepunt.

De afstand ten opzichte van het referentiepunt bepaalt de omvang van het risicoplafond – de norm. De robuustheid van de plafonds komt daarin tot uitdrukking. Waar gesproken wordt over technische aanpassingen gaat het om de andere elementen: de ligging van het referentiepunt en de concrete aanduiding van een baan/wegvak. Een aanpassing van de infrastructuur kan er toe leiden dat ook deze elementen moeten worden aangepast. Aangezien deze elementen niet los van de vaststelling van de afstand kunnen worden gezien, is er voor gekozen om al deze elementen die gezamenlijk het risicoplafond bepalen vast te stellen bij ministeriële regeling.

Voor een nadere toelichting wordt voorts verwezen naar hetgeen hieromtrent hierboven (onder «Strekking van het wetsvoorstel») in reactie op vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie is opgemerkt.

Artikel 15

Ten aanzien van de vraag van de leden van de SP-fractie aangaande de frequentie waarin onderzoek wordt gedaan naar de mogelijke overschrijding van risicoplafonds en de – in het kader van een zorgvuldige benadering van de risico's – gewenste mogelijkheden om, met name bij spoorwegen, vooraf te sturen, wordt gewezen op de hierboven gegeven reactie op vergelijkbare vragen van de leden van de VVD-fractie en van de leden van de PVV-fractie.

De leden van de SP-fractie vragen verder hoe de systematiek uit het wetsvoorstel zich verhoudt tot de afspraak tussen KNV Spoorgoederenvervoer en ProRail, om in onderling overleg een monitoringssysteem te ontwerpen waarmee juist vooraf gestuurd kan worden. Zij vragen voorts naar de status van dit onderling overleg en de rol van de Rijksoverheid.

Zoals ook in de memorie van toelichting uiteen is gezet gaat de wettelijke systematiek er van uit dat dusdanig regelmatig onderzoek wordt gedaan dat een dreigende overschrijding vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen tijdig wordt onderkend. Aldus gaat ook de wettelijke systematiek er van uit dat bijsturing vooraf plaatsvindt. Eerder onderzochten ProRail en KNV Spoorvervoer een zodanige verdeling van het vervoer binnen de risicoruimte dat bijsturing door de minister niet nodig zou zijn. Het kabinet prefereert een systeem van zelfsturing boven een systeem waarbij door de overheid ingegrepen moet worden in de markthandeling. Bovendien kan de sector op die manier zelf effectieve afspraken teneinde de risicoruimte optimaal te benutten. De spoorsector heeft afgezien van zelfregulering omdat het ladingaanbod in de praktijk pas kort van tevoren bekend is bij de verschillende vervoerders. Bij het aanvragen van

treinpaden is deze informatie nog niet voorhanden. Inmiddels is daarom besloten tot de uitwerking van een alternatief systeem, waarbij zelfsturing door de spoorvervoerders in de loop van het uitvoeringsjaar mogelijk is en de overheid waar nodig vooraf zal bijsturen.

Artikel 16

De leden van de PVV-fractie vragen een nadere toelichting over de wijze waarop inzicht wordt verkregen in een dreigende overschrijding van de risicoplafonds.

Het monitoren van het werkelijk vervoer van gevaarlijke stoffen is een belangrijk onderdeel in het verkrijgen van inzicht in een (dreigende) overschrijding. Zoals hierboven reeds uiteen is gezet, wordt bij die monitoring bij voorkeur aangesloten bij de bestaande systematiek en frequentie van monitoring.

Gegevens over de omvang van het wegvervoer zullen door Rijkswaterstaat worden ingewonnen door tellingen met specifiek voor dit doel geschikte mobiele camera's. Elk jaar kan een vijfde deel van het totale wegennet dat is opgenomen in het Basisnet worden geteld, zodat voor een volledig telcyclus vijf jaar nodig is. Bij de Basisnetten Spoor en Water zal gebruik worden gemaakt van bestaande systemen van ProRail onderscheidenlijk Rijkswaterstaat die voortdurend het actuele vervoer registreren en waaruit jaarlijkse rapportages over de omvang van het vervoer over spoor en water zullen worden gegenereerd. Verder zullen Rijkswaterstaat en ProRail op basis van de gerealiseerde vervoershoeveelheden periodiek trendanalyses maken en prognoses opstellen over de toekomstige omvang van het vervoer. Deze vervoershoeveelheden zullen worden vergeleken met de hoeveelheden waarop de risicoplafonds zijn gebaseerd. Waar ze hoger zijn, zullen berekeningen moeten uitwijzen of risicoplafonds dreigen te worden overschreden.

Artikel II

De leden van de VVD-fractie vragen de regering waarom voor het in overeenstemming brengen van het provinciale netwerk en van het gemeentelijk routingsnetwerk termijnen zijn bepaald van één respectievelijk twee jaar na inwerkingtreding van de wet en niet in beide gevallen is gekozen voor een termijn van één jaar?

Uit het routeringsregime vloeit voort dat zowel het provinciale netwerk als het gemeentelijke routeringsbesluit moeten aansluiten op de wegen die worden opgenomen in het basisnet (Basisnet Weg). Een gemeentelijk routeringsbesluit moet daarnaast ook aansluiten op het netwerk dat door het provinciale bestuur wordt vastgesteld. Het onderscheid in aanpassingstermijnen is gekozen zodat gemeenten de aanpassing van het provinciale netwerk kunnen afwachten en vervolgens nog voldoende tijd hebben om de gemeentelijke routing aan te passen aan zowel het basisnetwerk als het – eventueel aangepaste – provinciale netwerk.

Overig

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of voor de lange termijn is berekend wat de mogelijkheden zijn om de veiligheid te verhogen op het basisnet spoor (Kamerstuk 30 373, nr. 43), zodat de risico's binnen de vastgestelde grenzen vallen, en tegen welke kosten. Is dit vergeleken met de mogelijkheden en kosten van de aanleg van een speciaal goederenspoor, met name de goederenspoorlijn tussen Rotterdam en België (RoBel-lijn)?

Met de maatregelen die op korte termijn getroffen worden in het kader van Basisnet Spoor wordt een grote veiligheidswinst geboekt. De bestuurlijk afgesproken en juridisch te verankeren risicoplafonds worden daarna de randvoorwaarde. Dit geldt ook voor het traject tussen Rotterdam en België.

De kosten van aanvullende veiligheidsmaatregelen om op langere termijn vervoersgroei mogelijk te maken binnen het risicoplafond zijn vele malen kleiner dan de kosten van aanleg van een nieuwe goederenspoorlijn.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de stand van zaken ten aanzien van de punten met betrekking tot de Brabantroute waar volgens hen nog sluitende afspraken moeten worden gemaakt.

De met de Drechtsteden en de bestuurlijke Taskforce Brabantroute gemaakte bestuurlijke afspraken van juli 2010 bevatten ook een aantal procedurele toezeggingen. Deze toezeggingen zijn allen gekoppeld aan een beslismoment, of voorzien van een datum. Gewezen kan bijvoorbeeld worden op de toezegging om in 2018 een externe veiligheidsonderzoek te laten plaatsvinden voor de spoorverbinding Rotterdam–België.

Verder vragen de leden van de VVD-fractie of de risicotabellen ook beschikbaar kunnen worden gesteld aan de gemeenten.

De tabellen die bestuurlijk zijn afgesproken zijn opgenomen in de onderscheidenlijke beleidsontwerpen. Deze tabellen zijn beschikbaar gesteld op de websites www.rijksoverheid.nl en www.relevant.nl.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of bij de verantwoordingsplicht geen sprake is van de gemeente die zichzelf beoordeelt, de «slager die zijn eigen vlees keurt». Kan en moet dit niet anders worden geregeld?

De primaire verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke inrichting van een gebied ligt bij de gemeente. Bij die verantwoordelijkheid past de rol van de gemeente om bij het vaststellen van het bestemmingsplan verantwoording af te leggen over het groepsrisico. Bij de herijking van het interbestuurlijk toezicht is de goedkeuring van het bestemmingsplan door de provincie komen te vervallen. Bij die goedkeuring werd nagegaan of alle elementen voldoende waren meegenomen bij de afweging. Die goedkeuring omvatte echter geen inhoudelijk oordeel op de uitkomst van de afweging. Indien een belanghebbende zich niet kan verenigen met de uitkomst van de afweging kan hij bezwaar en beroep instellen. Indien door de afweging provinciale of nationale belangen worden doorkruist, bevat de Wet ruimtelijke ordening instrumenten om alsnog in te grijpen.

Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie de regering hoe het staat met de maatregelen uit het Programma Hoogfrequent Spoor, zoals de boog van Meteren, waardoor het rijden door steden sterk wordt beperkt en of deze maatregelen met prioriteit kunnen worden uitgevoerd? Ook vragen zij in dit kader naar de aanpassing van emplacementen en de invoering van Automatische Trein Beïnvloeding verbeterde versie (ATB-vv). Ook de leden van de ChristenUnie-fractie vragen of na de realisatie van de spoorboog bij Meteren de risicoplafonds in Dordrecht en Zwijnrecht evenredig zullen worden verlaagd.

De maatregelen waartoe besloten is in het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) strekken ertoe dat in de toekomst op een aantal belangrijke relaties het reizigersvervoer «spoorboekloos» kan plaatsvinden en dat het goederenvervoer toekomstvast kan plaatsvinden, deels

over andere routes dan nu. Het beperken van rijden met gevaarlijke stoffen door steden is niet het doel van de PHS-maatregelen. Na invoering van het basisnet zijn de externe risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen door steden begrensd. Uit oogpunt van externe veiligheid zijn verdere maatregelen ter beheersing van het risico in zoverre niet nodig. Ook niet de genoemde PHS-maatregelen.

Het doel van realisering van de verbindingsboog bij Meteren in het kader van PHS is om de Brabantroute tussen Breda en Tilburg te ontlasten van een deel van de goederentreinen, waardoor op die spoorlijn een hogere reizigersfrequentie mogelijk wordt. Deze PHS-maatregel en de andere voorgenomen maatregelen hebben niet tot doel om het vervoer van gevaarlijke stoffen veiliger te maken.

Of de realisatie van die spoorboog bij Meteren feitelijk zal leiden tot minder vervoer van gevaarlijke stoffen langs Dordrecht en Zwijndrecht zal eerst moeten blijken uit het nadere onderzoek dat plaatsvindt in het kader van PHS. Pas na afronding van dat onderzoek, en na ingebruikneming van die nieuwe spoorboog bij Meteren valt te overwegen of het verstandig is om de risicoplafonds in de Drechtsteden in Basisnet te verkleinen. De spoorboog bij Meteren zal volgens de huidige planning rond 2020 gerealiseerd zijn.

Wel is in het kader van het basisnet besloten tot het realiseren van circa 350 extra ATBvv-installaties in seinen langs routes waar relatief veel gevaarlijke stoffen vervoerd worden. Langs die routes wordt daardoor de kans op een botsing tussen treinen verkleind. Daartoe is in augustus 2011 opdracht gegeven aan ProRail om deze ATBvv-installaties uiterlijk eind 2012 te realiseren (Kamerstukken II, 29 893, nr. 126).

Ten aanzien van de verhouding tussen de totstandkoming van het Basisnet en de aanpassing van spoorwegemplacements, zij verwezen naar hetgeen hiervoor is opgemerkt in reactie op vragen van de leden van de CDA-fractie, de leden van de PvdA-fractie en de leden van de ChristenUnie-fractie.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering toe te lichten waarom de aanwijzing van gevaarlijke stoffen nu bij ministeriële regeling wordt geregeld in plaats van bij Algemene Maatregel van Bestuur.

De gevaarlijke stoffen waar een routeringsbesluit op van toepassing is – de zogenoemde routeplichtige stoffen – worden tot nog toe bij of krachtens Algemene Maatregel van Bestuur vastgesteld op grond van het huidige artikel 12 van de Wvgs. In artikel 5 van het huidige Besluit vervoer gevaarlijke stoffen (Bvgs) wordt vervolgens een onderscheid gemaakt tussen de vaststelling van de routeplichtige stoffen voor de gemeentelijke routing en de vaststelling van gevaarlijke stoffen waarop de ministeriële routeringsbesluiten voor vaarwegen en spoorwegen betrekking kan hebben.

In het voorliggende voorstel wordt de systematiek van ministeriële routeringsbesluiten enigszins aangepast en wordt uitgegaan van de mogelijkheid van de minister om per besluit te bepalen op welke stoffen de ministeriële routing betrekking heeft. De wettelijke grondslag voor de vaststelling van de routeplichtige stoffen heeft dan ook nog slechts betrekking op de gemeentelijke routeringsbevoegdheid. Een onderscheid als hierboven genoemd in de AMvB is in zoverre dan ook niet langer noodzakelijk. Bovendien wordt gepoogd bij de aanwijzing van routeplichtige stoffen waar mogelijk aan te sluiten bij de indeling van gevaarlijke stoffen in het tunnelregime als opgenomen in de bijlage bij het

ADR-Verdrag. Een slagvaardige aanpassing aan de ontwikkelingen in dit internationale tunnelregime – dat overigens is geïmplementeerd in bijlage 1 bij de Regeling vervoer over land van gevaarlijke stoffen – rechtvaardigt een vaststelling bij ministeriële regeling.

In genoemd internationaal tunnelregime wordt bij de aanwijzing van de gevaarlijke stoffen waarvan het vervoer al dan niet door een tunnel van een bepaalde categorie is toegestaan, de gevaarstelling van een stof van belang geacht. Voorts kennen de internationale voorschriften uitzonderingen voor gevaarlijke stoffen die slechts in kleine hoeveelheden worden vervoerd (de zogenoemde «limited quantities»). Deze elementen – gevaarstellingen en nader te bepalen hoeveelheden – vormen ook het kader als opgenomen in het huidige artikel 5 van het Bvgs. Gelet op de beoogde afstemming tussen dit internationale regime en de vast te stellen routeplichtige stoffen en in reactie op deze door de leden van de PvdA-fractie gestelde vraag, is dan ook besloten om deze elementen op te nemen in het voorliggend wetsvoorstel. Daartoe zal artikel 24, eerste lid, van het voorstel worden aangepast.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of de in de begroting van 2012 opgenomen korting van 200 miljoen euro op het budget van het Programma Hoogfrequent Spoor gevolgen heeft voor het basisnet. Zo ja, welke? Zo nee, op welke andere punten wordt er precies gekort?

Het Basisnet staat geheel los van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) en wordt los van PHS ingevoerd. Zoals in antwoord op eerdere vragen van de leden van de VVD-fractie is aangegeven strekken de PHS-maatregelen niet tot verbeteren van de veiligheid in relatie tot het vervoer van gevaarlijke stoffen. De korting op het PHS-budget heeft derhalve geen gevolgen voor de invoering van het basisnet.

De leden van de CDA-fractie vragen tot slot wanneer de minister van Infrastructuur en Milieu de maximaal toegestane risico's vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen heeft vastgesteld en wanneer deze gegevens bekend worden gemaakt.

Artikel 14 in het voorstel biedt de grondslag voor vaststelling van de risicoplafonds. Met inwerkingtreding van deze bepaling zullen terstond de maximaal toegestane risico's vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen op het basisnet zoals opgenomen in de beleidsontwerpen van de Basisnetten worden vastgesteld en gepubliceerd in de Staatscourant.

Daarna zal ten aanzien van deze maximaal toegestane risico's zo vaak als nodig, maar in elk geval elke vijf jaar worden onderzocht in hoeverre deze risicoplafonds dreigen te worden overschreden. Direct na afronding van deze onderzoeken – dus in elk geval vijfjaarlijks – zullen gegevens over deze onderzoeken in een verslag worden opgenomen. Dit verslag wordt overeenkomstig artikel 17 van het voorstel aan de Tweede Kamer toegezonden.

In reactie op de vraag van de leden van de SP-fractie aangaande de reactie van de Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.) op de Structuurvisie Buisleidingen, wordt opgemerkt dat het voorliggend voorstel geen betrekking heeft op het vervoer van gevaarlijke stoffen via buisleidingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat Nederland met de Betuweroute beschikt over een «dedicated» spoorlijn voor het vervoer van

gevaarlijke stoffen. Zij vragen in hoeverre inzichtelijk is te maken hoe groot de extra maatschappelijke kosten zijn van het vervoer over andere lijnen.

De maatschappelijke kosten zijn afhankelijk van verschillende factoren. Zoals de keuze voor een alternatieve route en in hoeverre deze route over buitenlands grondgebied loopt. En in het verlengde hiervan is uiteraard ook de herkomst en de bestemming van belang.

Andere factoren maken het gevalideerd en niet controversieel in beeld brengen van de kosten en baten complex. Te denken valt aan lokale en regionale belangen van of ontwikkelingspotentieel voor bedrijven, de internationale vervoerspolitiek, de kostenstructuur van de vervoersmodaliteiten en inzicht omtrent lange termijn markt- en prijsontwikkelingen. Ter illustratie wordt gewezen op studies naar de mogelijkheden voor extra vervoer of naar vervoer met andere modaliteiten. Veel van de genoemde factoren zijn relevant bij de afweging, maar steeds andere factoren zijn doorslaggevend gebleken. Ik acht het dan ook niet zinvol om een dergelijke kostenvergelijking te maken.

Wel is in alle gevallen duidelijk dat het vervoer over de Betuweroute door de aanvullende veiligheidsmaatregelen en de ligging veiliger is dan over een even lange route op het gemengde net of door dichtbevolkte gebieden. Daarom blijf ik waar mogelijk het gebruik van de Betuweroute bevorderen.

Met betrekking tot Deventer en Zutphen vragen de leden van de ChristenUnie naar nut en noodzaak om een kleine, maar nieuwe stroom van gevaarlijke stoffen te generen via de IJssellijn en Twentekanaallijn. Zij vragen in hoeverre deze relatief kleine stroom ook via de Betuweroute kan worden afgewikkeld? Ook vragen deze leden in hoeverre bij het basisnet rekening wordt gehouden met het vervoer van brandbare vloeistoffen door drinkwaterwinningsgebieden.

Zoals eerder aan de Tweede Kamer is gemeld (Kamerstukken II, 30 373, nr. 43, p. 2) is over het spoorwegnet ten noorden van de Betuweroute in juli 2010 de bestuurlijke afspraak gemaakt om het vervoer van brandbare gassen van en naar Noord- en Oost-Europa over de grensovergang Oldenzaal af te wikkelen over de Betuweroute via Elst. Op deze manier worden routes door de Randstad en andere grote steden in Noord-Nederland zoveel mogelijk ontzien.

In het kader van het bepalen van de omvang van de risicoplafonds is vervolgens een bestuurlijk evenwicht gekozen tussen de belangen van het vervoer over de grensovergang Oldenzaal en de regionale belangen. Deze afweging heeft geleid tot een risicoplafond dat is gebaseerd op vervoersstromen die lager zijn dan de stromen als opgenomen in de Marktverwachtingen 2020 (ProRail, 2007). Het vast te stellen risicoplafond op de IJssellijn (Arnhem–Zutphen–Deventer) voldoet aan de bestuurlijke toezegging ter zake door de minister van Verkeer en Waterstaat in de zogenaamde «NaNOV-brief» van 11 april 2000 (Kamerstukken II, 22 589, nr. 157, p. 3).

Bij de totstandkoming van het basisnet is niet speciaal rekening gehouden met drinkwatergebieden. Met het basisnet wordt een grens gesteld aan de groei van het risico vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen. Aangezien een dergelijke grens aan die risico's op dit moment ontbreekt, gaat de situatie ter plaatse van een waterwingebied er in principe op vooruit. Overigens zijn de risico's van incidenten met verlies van lading buiten de stedelijke gebieden met veel verkeersinteractie uiterst beperkt.

Met betrekking tot de situatie rond Deventer vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of de Basisnetcijfers passen binnen de voor het emplacement verleende omgevingsvergunning. Ook vragen genoemde leden zich af in hoeverre is geanticipeerd op nieuwe infrastructuur. Zij pleiten er voor dat bij het vaststellen van de plafonds van het basisnet niet wordt vooruit gelopen op een keuze tussen de Twentekanaallijn en de route via Deventer.

Het vervoer dat via het emplacement Deventer gaat, past binnen de risicoruimte dat aan dit rangeeremplacement vergund is.

In reactie op de het pleidooi van de leden van de ChristenUnie, wordt voorts opgemerkt dat bij de totstandkoming van het Basisnet niet is geanticipeerd op nog te nemen beslissingen aangaande nieuwe infrastructuur. Er wordt dus ook niet vooruitgelopen op een keuze tussen de Twentekanaallijn en de route via Deventer. Op de bestaande Twentekanaallijn is alleen dat vervoer mogelijk gemaakt dat binnen de gemaakte bestuurlijke afspraken past.

Ten aanzien van de «Capaciteitsverkenning Elst–Oldenzaal» hebben de leden van de ChristenUnie-fractie een aantal vragen.

- Zijn de resultaten van het onderzoek «Capaciteitsverkenning Elst–Oldenzaal» getoetst door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM).
- Klopt het dat volgens dit onderzoek bij 1700 ketelwagons LPG op dit traject nergens sprake is van een overschrijding, maar dat inmiddels duidelijk is geworden dat er toch sprake is van een overschrijding van de oriëntatiewaarde in Zutphen?
- Waarom is dit nu pas naar boven is gekomen en waarom zijn de bouwplannen in Zutphen niet geverifieerd zoals dat in Arnhem is gedaan.

De gemeente Zutphen heeft in 2011 eigen risicoberekeningen laten maken voor een herziene invulling van het plangebied de Mars ten noorden van het sporengedebiet in Zutphen. Deze herziening was eerder niet bekend bij het ministerie. De vermeende overschrijding wordt bepaald door één bouwvlak, een school die dichtbij het spoor is gepland. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft de berekeningen van de gemeente laten toetsen aan de generieke Basisnet uitgangspunten en het betreffende bouwvlak in overleg met de gemeente nauwkeurig in beeld gebracht. Dit resulteert in een groepsrisico dat net onder de oriëntatiewaarde blijft. Het vervoer langs Zutphen blijft dus binnen de bestuurlijke afspraken over Basisnet van juli 2010. Ook zijn de gemeente mogelijkheden aangereikt om het groepsrisico verder te verlagen.

Aangezien de berekening door een deskundig adviesbureau is uitgevoerd overeenkomstig de overeengekomen uitgangspunten is er geen aanleiding om de resultaten van het onderzoek «Capaciteitsverkenning Elst–Oldenzaal» te laten toetsen door het RIVM. Wel zijn de uitgangspunten van het rekenmodel dat bij deze verkenning is toegepast, getoetst door het RIVM.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben een aantal vragen gesteld met betrekking tot de Flevolijn en de Hanzelijn en tot de Veluwelijn en de Gooilijn. Zo vragen zij of de Flevolijn/Hanzelijn de voorkeur heeft om gevaarlijke stoffen te transporteren boven de Gooilijn/Veluwelijn en of bij de aanleg van de Hanzelijn speciale voorzieningen zijn genomen om de risico's te verkleinen?

Voorts vragen deze leden of sprake is van een dubbel risicoplafond op zowel de Gooi/Veluwelijn als de Flevo/Hanzelijn in verband met het nog

niet in gebruik zijn van de Hanzelijn en het nog niet geschikt zijn van de Flevolijn? Zij vragen of – indien de Flevolijn/Hanzelijn geschikt is voor goederenvervoer – nu al vastgelegd kan worden in hoeverre de risicopla-fonds van de Gooilijn/Veluwelijn op 0 gezet worden. Daarnaast vragen genoemde leden de regering of het besluit binnen het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer om de goederenroute te verschuiven van de Veluwelijn naar de Flevolijn nog steeds overeind staat.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken terecht op dat bij een vergelijking tussen de route via de Flevolijn/Hanzelijn en idem rondom de Gooilijn/Veluwelijn de route via de Flevolijn/Hanzelijn per saldo veiliger is en dus vanuit dat oogpunt de voorkeur heeft. Die uitkomst is mede het gevolg van de maatregelen die bij het ontwerp van de Hanzelijn zijn meegenomen. Maar deze uitkomst houdt ook verband met het gegeven dat zowel de Flevolijn als de Hanzelijn relatief nieuwe spoorwegen zijn, geheel zonder overwegen. In zoverre verschillen deze spoorlijnen van de Gooilijn en de Veluwelijn.

De vergelijking op het aspect externe veiligheid tussen de beide spoor-routes was al gemaakt in de Trajectnota/MER Hanzelijn in het jaar 2000. Bij de totstandkoming van het Basisnet is voor de vervoerstroombaan van gevaarlijke stoffen tussen Weesp en Zwolle rekening gehouden met gebruik van beide routes. Zolang de gehele route via de Flevolijn/Hanzelijn nog niet beschikbaar is voor goederenvervoer zal de Gooilijn/Veluwelijn die rol moeten blijven vervullen.

Vanaf het moment dat de Flevolijn/Hanzelijn volledig beschikbaar is voor het goederenvervoer, en daarvoor ook toekomstvast voldoende capaciteit beschikbaar is, kan overwogen worden om het risicopla-fonds voor vervoer van gevaarlijke stoffen over de Gooilijn/Veluwelijn te verkleinen. Maar op dat moment (naar huidige verwachting niet eerder dan rond 2015/2016) kunnen ook andere elementen dan externe veiligheid een rol spelen in de afweging. Daarom acht de regering het niet wenselijk om nu reeds op die beslissing vooruit te lopen.

Voorts wordt opgemerkt dat een besluit om de goederenroute te verschuiven van de Veluwelijn naar de Flevolijn geen deel uit maakt van de totstandkoming van het basisnet en evenmin in het kader van PHS is genomen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen voorts of het klopt dat het Basisnet een overschrijding van de oriëntatiewaarde van het groepsrisico laat zien bij Almere. Zij vragen of deze overschrijding mede veroorzaakt wordt doordat de gemeente Almere zich niet heeft geconformeerd aan de bestuurlijke afspraak die het ministerie van Verkeer en Waterstaat in 2001 heeft gemaakt met deze gemeente, omtrent het vrijhouden van een strook van 30 meter aan weerszijden van het spoor, voor nieuwe bebouwing?

Genoemde leden merken terecht op dat bij Almere sprake is van een overschrijding van de oriëntatiewaarde. Deze overschrijding wordt niet veroorzaakt door nieuwe bebouwing binnen 30 meter aan weerszijden van het spoor, maar door de projectie van een flatgebouw in de directe nabijheid van het spoor.

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus