

Vergaderjaar 2012–2013

32 862

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 23 januari 2013

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het voorlopig verslag dat de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening over het wetsvoorstel basisnet heeft uitgebracht. Wij danken de leden van de verschillende fracties voor hun vragen en opmerkingen over het wetsvoorstel. Deze geven ons de gelegenheid het wetsvoorstel nader toe te lichten en te verduidelijken. Hieronder gaan wij in op deze vragen, waarbij wij de indeling van het voorlopig verslag zullen aanhouden.

VVD

Risicobenadering: integraal of sectoraal?

De leden van de VVD-fractie stellen de vraag of bij de bepaling van de risicoanalyse afstemming is gezocht bij een algemeen gebruikte risicoanalyse. Is hier sprake van een integraal toegepaste systematiek die het mogelijk maakt de hier gebruikte benadering te vergelijken met die in andere sectoren, zo vragen deze leden. Zij vragen zich voorts af of wordt uitgegaan van een totale, integrale benadering van het maatschappelijke risicovraagstuk.

In het Indicatief Meerjaren Programma Milieubeheer 1986–1990 (Kamerstukken II 1985/86, 19 204, nr. 1 en 2) is de risicobenadering voor externe veiligheid geïntroduceerd. De hierbij geformuleerde beleidsuitgangspunten en normen zijn vervolgens nader uitgewerkt in de notitie «Omgaan met risico's» (Kamerstukken II 1988/89, 21 137, nr. 5). Hierbij is een vergelijking gemaakt met de risicobenadering voor andere onderwerpen, zoals voor verdrinking door dijkdoorbraak, blikseminslag en autorijden. In de nota «Nuchter omgaan met risico's» uit 2004 (VROM-document nr. 040397) is ingegaan op de vraag wat men wel en niet van de overheid mag verwachten. In deze nota zijn voorbeelden uitgewerkt hoe tot besluitvorming te komen. Het begint met een analyse van het probleem. Daarna vindt een rationele afweging plaats van de gevaren en risico's versus de maatschappelijke kosten en baten. Deze benadering is doorgetrokken in beleidsnota's die nadien zijn verschenen en in regel-

geving. Dat geldt ook voor dit wetsvoorstel. Deze benadering is sindsdien in het politieke debat herhaaldelijk bevestigd. In dit debat is diverse malen een vergelijking gemaakt tussen de verschillende risico's die burgers lopen.

Vanwege de enorme diversiteit aan risico's en de verdeling van verantwoordelijkheden over Rijk, medeoverheden, bedrijfsleven en burgers heeft de regering tot dusver afgezien van een uniforme normstelling ten aanzien van het maatschappelijke risico. In plaats daarvan wordt per activiteit of dossier bezien welk risico aanvaardbaar wordt gevonden. Wel wordt op het gebied van externe veiligheid van inrichtingen, buisleidingen en transport uitgegaan van eenzelfde normering voor het maatschappelijk aanvaardbaar geachte risico: de grenswaarde van 10^{-6} voor het plaatsgebonden risico en de oriëntatiewaarde als ijkpunt bij de verantwoording van het groepsrisico.

De leden van de VVD-fractie vragen of deze wetswijziging onderdeel is van een integrale afweging of dat dit wetsvoorstel moet worden gezien als sectorale wetgeving, en of de afwegingen en gekozen maatregelen los van andere sectoren staan.

Dit wetsvoorstel heeft betrekking op het begrenzen van de risico's vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen. In zoverre is het sectorale wetgeving. Zoals in antwoord op de vorige vraag is aangegeven, wordt in dit wetsvoorstel voor het maatschappelijk aanvaardbaar geachte risico uitgegaan van de normering die op het bredere terrein van de externe veiligheid (zoals voor inrichtingen en buisleidingen) geldt.

Conform het beleid zoals vastgelegd in de nota «Nuchter omgaan met risico's» zijn bij de voorbereiding van het basisnet de belangen van het doorgaande vervoer van gevaarlijke stoffen over het gehele netwerk op een transparante wijze afgewogen tegen de lokale belangen van gemeenten om te kunnen bouwen in de nabijheid van de infrastructuur met in achtneming van die uitgangspunten voor het maatschappelijk aanvaardbaar geachte risico. Op basis van deze afweging zijn met vertegenwoordigers van alle betrokken partijen afspraken gemaakt over de vast te stellen risicoplafonds.

Maatschappelijk aanvaardbaar risico

De leden van de fractie van de VVD vragen scherper duidelijk te maken wat precies onder deze maatschappelijke aanvaardbaarheid wordt verstaan. Waardoor wordt deze aanvaardbaarheid bepaald en wie zijn voor dergelijke afwegingen op welke wijze betrokken en hoe wordt voorkomen dat subjectieve, gevoelsmatige overwegingen gaan domineren over objectief vaststelbare en dus kwantificeerbare criteria, zo vragen zij. In dat verband vragen zij daarnaast wat de gevolgen zijn van de risicobenadering in dit wetsvoorstel als de maatschappelijke aanvaardbaarheid in beweging komt.

De norm van 10^{-6} per jaar voor het plaatsgebonden risico is gerelateerd aan de gemiddelde kans op overlijden die een burger loopt. De minst kwetsbare leeftijdscategorie zijn de 12- tot 16-jarigen. Deze groep heeft gemiddeld een kans op overlijden van 10^{-4} per jaar. Dit risico is gebruikt als referentiepunt voor de hoogte van de risiconormen van externe veiligheid. Een norm van 10^{-6} betekent dan dat geaccepteerd wordt dat op die plek de kans op overlijden tengevolge van dit specifieke risico met maximaal 1% toeneemt. Deze grenswaarde is in de praktijk geaccepteerd, nadat uit onderzoek is gebleken dat dit haalbaar en betaalbaar was. Bovendien sloot deze norm aan op wat al gangbaar was in het milieu-beleid. Het eerdergenoemde referentiepunt is ook gebruikt voor de bepaling van de oriëntatiewaarde van het groepsrisico. Daarbij is er van

uitgegaan dat één incident met 100 doden meer maatschappelijke ontwrichting oplevert dan 10 incidenten met 10 doden. Tegen die achtergrond is de grens voor de kans op een incident met 10 doden op 10^{-5} gesteld, bij 100 doden op 10^{-7} en bij duizend doden op 10^{-9} .

De Tweede Kamer heeft in het kader van diverse aan de Kamer toegezonden voortgangsrapportages over het basisnet op het gebied van de risiconormering een tweetal wensen en ambities aan het kabinet meegegeven: langs de infrastructuur bestaande bebouwing zoveel mogelijk ongemoeid laten en waar mogelijk binnen de oriëntatiewaarde van het groepsrisico blijven.

De risicoplafonds van basisnet zijn uiteindelijk gekoppeld aan het PR 10^{-6} . De exacte plaatsen van deze plafonds (en dus de aan het vervoer gegunde risicoruimte) zijn gebaseerd op een brede belangenafweging die in overleg met alle betrokken partijen heeft plaatsgevonden. Dit heeft onder meer geleid tot het opheffen van de huidige in de Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen gehanteerde verschillen in de normstelling van het plaatsgebonden risico voor het vervoer tussen oude en nieuwe situaties. Voor oude situaties was het mogelijk om, ter vermijding van omvangrijke saneringsoperaties, als norm PR 10^{-5} te hanteren.

Uitgaande van de oriëntatiewaarde van het groepsrisico zijn voor het spoorvervoer, teneinde te komen tot een beperkt aantal trajecten met overschrijdingen van die oriëntatiewaarde, bestuurlijke afspraken gemaakt over aanvullende veiligheidsmaatregelen voorafgaand aan de vastlegging van de risicoplafonds. Concreet gaat het dan om het convenant Warme BLEVE-vrij samenstellen van treinen, intensiever gebruik van de Betuweroute en het plaatsen van extra ATBvv-seinen op het basisnet Spoor.

Bij de risiconormering voor basisnet speelde de factor haalbaar en betaalbaar een grote rol. Bij de kosten-batenanalyse zijn de gevolgen en risico's afgewogen tegen de maatschappelijke baten en kosten. Bij die afweging hebben technische en financiële haalbaarheid van risicoreducerende maatregelen en de maatschappelijke (on)misbaarheid van activiteiten die tot risico's leiden een belangrijke rol gespeeld. Ook is hierbij van invloed geweest hoe de kosten en baten zijn verdeeld over de betrokken partijen. De Tweede Kamer is over de resultaten van deze consultatie reeds in verschillende brieven geïnformeerd. In het kader van de behandeling van het wetsvoorstel heeft de Tweede Kamer een aantal van de betrokken belangen ingebracht in het politieke debat en door middel van moties en amendementen vormgegeven.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of, als de maatschappelijke aanvaardbaarheid in beweging komt, de wet procedurele ruimte biedt om de wettelijke normen aan te passen, of dat de regering van mening is dat de bestaande wettelijke normen dan maatgevend moeten en ook kunnen blijven.

Zoals hiervoor is aangegeven, vormen de waarden van het risico die ook in andere regelgeving als maatschappelijk aanvaardbaar worden geacht het uitgangspunt voor de risiconormering in het kader van basisnet. Een beweging in wat wel of niet maatschappelijk aanvaardbaar wordt geacht, zal dan ook in bredere zin moeten worden opgepakt.

Met de plafonds die met het basisnet worden vastgesteld, wordt beoogd in elk geval op duurzame en robuuste wijze de spanning tussen vervoer, ruimte en veiligheid beheersbaar te maken en voor de langere termijn in balans te brengen. Zo blijven de industriële locaties bereikbaar en wordt het handelingsperspectief voor ruimtelijke ontwikkelingen duidelijk. Gelet op de voorbereiding van en de zorgvuldige consultatie over de totstand-

koming van de risicoplafonds, kan worden gesteld dat die plafonds in de toekomst toereikend en passend zijn. Dat is ook het uitgangspunt van het basisnet; aan de afgesproken en vast te stellen plafonds wordt in principe niet meer getornd, omdat deze plafonds voor zowel de betrokken partijen aan de vervoerszijde als die aan de zijde van de ruimtelijke ordening toekomstvastе duidelijkheid moeten bieden over hun handelingsperspectief.

Mocht de maatschappelijke ontwikkeling aanleiding geven voor een andere normstelling of mocht het zo zijn dat in de toekomst een andere afweging gewenst is, dan biedt het wetsvoorstel de ruimte om de plafonds aan te passen. In dit kader moet wel onder meer rekening worden gehouden met de procedures als opgenomen in de artikelen 14 en 18 van dit wetsvoorstel.

Gevolgzijde ongevallenrisico

De leden van de fractie van de VVD vragen om een bevestiging van de indruk die zij hebben dat er aan de gevolgzijde van het ongevallenrisico zowel voor het individuele risico als het groepsrisico alleen rekening wordt gehouden met het overlijden van personen die zich ophouden in het bebouwde deel van de ruimtelijke omgeving van de infrastructuur. In dat verband stellen zij voorts de volgende vragen: Wordt er ook rekening gehouden met personen die zich, los van de bebouwing, ophouden in de omgeving van de infrastructuur? Wordt er, behalve met het overlijdensrisico, ook rekening gehouden met het risico van (zware) gewonden? Gaat het bij de gevolgen ook om meer dan het risico van personen alleen? Wil de regering nog eens duidelijk maken wat zij precies verstaat onder het aspect «gevolgen» in de risicoanalyse en waarom zij deze keuze maakt?

Er wordt niet uitsluitend rekening gehouden met het risico op overlijden van personen die zich ophouden in het bebouwde deel van de ruimtelijke omgeving van de infrastructuur. Bij het individuele of plaatsgebonden risico gaat het om het risico dat één denkbeeldig persoon loopt om te overlijden als gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen op de infrastructuur indien deze persoon zich gedurende het gehele jaar onbeschermd (dus in de buitenlucht) zou bevinden op een bepaalde afstand van de infrastructuur. In het gebied langs de infrastructuur waar dit risico groter mag zijn dan één op de miljoen per jaar ($PR 10^{-6}$) mogen geen kwetsbare objecten worden gerealiseerd.

Het plaatsgebonden risico wordt volledig bepaald door de veiligheid van de infrastructuur (de ongevalkans) en de veiligheid, omvang en samenstelling van het vervoer. Bevolking en bebouwing spelen daarbij geen rol. Dat betekent dat het (berekende) plaatsgebonden risico, gegeven het vervoer over een bepaalde route, in een weiland langs deze route dezelfde waarde zal hebben als in een woonwijk.

Met het groepsrisico wordt tot uitdrukking gebracht hoe groot de kans is dat een groep mensen van een bepaalde omvang die wonen, werken of recreëren in de nabijheid van de infrastructuur, overlijdt als gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen op de infrastructuur. De achterliggende gedachte is dat, naarmate de omvang van de groep die overlijdt groter is, de impact van het ongeval op de (activiteiten in de) omgeving groter zal zijn. Het groepsrisico

is aldus een maat voor maatschappelijke ontwrichting.

De oriëntatiewaarde, die geldt als ijkpunt voor de bestuurlijke afweging wat op de gegeven locatie in de gegeven omstandigheden een aanvaardbare hoogte van het groepsrisico is, brengt tot uitdrukking dat naarmate de omvang van de groep die kan overlijden groter is, de kans hierop lager moet zijn. Het groepsrisico wordt niet alleen bepaald door de veiligheid van de infrastructuur en de veiligheid, omvang en samenstelling van het vervoer, maar ook door de omvang en spreiding van de

bevolking die kan verblijven in de omgeving van de infrastructuur. Bij de bepaling van de omvang van de bevolking tellen niet alleen de mensen die wonen en werken in de bebouwde omgeving mee, maar ook de mensen die recreëren in gebouwen of in de buitenlucht.

Bij het plaatsgebonden risico en het groepsrisico gaat het inderdaad alleen om de kans op overlijden. Bij de bestuurlijke afweging welke hoogte van het groepsrisico bij een bepaald bouwplan aanvaardbaar is, moet echter ook gekeken worden naar de mogelijkheden voor hulpverlening aan gewonden en de mogelijkheden voor mensen om zichzelf in veiligheid te brengen.

Wat betreft de vraag hoe het aspect «gevolgen» meeweegt in de risicoanalyse kunnen wij het volgende melden. Het risico wordt bepaald door de kans op een ongeval met gevaarlijke stoffen en de mogelijke gevolgen of effecten van zo'n ongeval. Welke effecten bij een ongeval kunnen optreden is enerzijds afhankelijk van het vervoer van de betrokken stof (welke stof wordt vervoerd? wat zijn de eigenschappen van die stof? welke scenario's kunnen zich ontwikkelen indien die stof vrij komt? tot welke afstand levert dit gevaar op?) en anderzijds van het aantal mensen dat zich bij zo'n ongeval in de gevarezone bevindt. In het rekenmodel dat wordt gebruikt voor de risicoanalyse, zijn op basis van casuïstiek en wetenschappelijke inzichten standaardwaarden opgenomen voor de initiële ongevalkans, de kansen op de ontwikkeling van mogelijke effectscenario's, de afstanden behorende bij verschillende stoffen en scenario's, enzovoort. Tezamen met variabelen als de omvang en de samenstelling van het vervoer en de omvang en spreiding van de bevolking bepalen de standaardwaarden voor de kansen en voor de mogelijke effecten de hoogte van het risico.

Veiligheidswinst vervoerders

Van de zijde van de leden van de VVD-fractie wordt gevraagd of de regering van mening is, dat het vertalen van veiligheidswinst door vervoerders in risicoruimte binnen de ruimtelijke ordening, niet alleen leidt tot spanningen tussen nationale en regionale belangen, maar het streven naar veiligheidswinst door de vervoerders ook ontmoedigt.

Het uitgangspunt van het basisnet is – zoals ook in de bij het wetsvoorstel behorende parlementaire stukken is verwoord – dat de vast te stellen risicoplafonds de risicoruimte begrenzen die wordt gegund aan het vervoer. Vervoerders zijn meer gemotiveerd om risicoreducerende maatregelen te nemen, als dit voor hen perspectief geeft om binnen die risicoruimte meer vervoer mogelijk te maken. Dit is ook naar voren gebracht als reactie op het ingediende amendement om behaalde veiligheidswinst aan de vervoerszijde deels ten goede te laten komen aan de ruimtelijke zijde van het basisnet door verlaging van het betrokken plafond. Uit de laatste volzin van artikel 14, derde lid, van het gewijzigde voorstel volgt dat niet tot verlaging van het risicoplafond wordt overgegaan indien blijkens het onderzoek, bedoeld in artikel 15, eerste of tweede lid, het risicoplafond wordt of dreigt te worden overschreden. Dit betekent dat verdeling van de behaalde winst in elk geval niet aan de orde kan zijn indien uit dit onderzoek blijkt dat het vervoer het vastgestelde risicoplafond binnen tien jaar van het onderzoek dreigt te overschrijden. Vanwege de kosten van nieuwe veiligheidsmaatregelen is te verwachten dat vervoerders risicoreducerende maatregelen zullen nemen zodra deze nodig zijn voor extra vervoer. Ook anderszins zal gebruik van de bevoegdheid tot verlaging of verhoging van een plafond alleen aan de orde zijn nadat daarover overleg is gevoerd met de betrokken partijen. Bovendien zal van de bevoegdheid tot verlaging of verhoging van een plafonds slechts gebruik kunnen worden gemaakt, indien er sprake blijft

van een duurzaam evenwicht tussen de verschillende belangen (artikel 12).

Het robuuste evenwicht

De leden van de fractie van de VVD-fractie vragen of het – wat betreft de routeringsbevoegdheid van de minister – om niet veel meer gaat dan een dreiging van ingrijpen door de minister als de sectoren er zelf niet uitkomen. Maar hoe valt dit te rijmen met de eerdere stelling inzake het vaststellen van het basisnet, zo vragen zij. En hoe kan bij overschrijding een nieuw evenwicht tussen de partijen worden bereikt als van de vervoersbedrijven technische risicoreducerende aanpassingen aan het vervoer worden gevraagd, dus generieke maatregelen, en van de gemeenten afspraken over het vestigingsbeleid, dus specifieke maatregelen, maatwerk dat gericht is op afzonderlijke locaties in individuele gemeenten? Tenslotte vragen zij nog eens duidelijk te maken wat de regering met het overleg in verband met overschrijdingen voor ogen staat en hoe kansrijk zij dit acht.

Ter voorbereiding van het basisnet is intensief overleg gevoerd tussen vertegenwoordigers van alle betrokken partijen (ministeries, provincies, gemeenten, chemische industrie, vervoerders, hulpverleners en infrastructuurbeheerders) om tot een robuust evenwicht tussen de belangen van het vervoer, van de ruimtelijke ordening en van veiligheid te komen. Dit overleg heeft geresulteerd in afspraken over de risicoplafonds die zullen worden vastgesteld op grond van artikel 14 van dit wetsvoorstel. Met die plafonds wordt het evenwicht bereikt. Zij geven zowel voor het vervoer als de ruimtelijke ontwikkelingen de grens aan. Dit wetsvoorstel regelt alleen de vervoerszijde van het basisnet.

Dat betekent dat het in het overleg bij dreigende overschrijding van de risicoplafonds, niet gaat over het bereiken van een nieuw evenwicht ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkelingen. Dit overleg gaat alleen over maatregelen die er voor moeten zorgen dat het vervoer binnen de plafonds blijft. Dit is een overleg tussen de minister en de betrokken bedrijven, waarin maatregelen worden besproken die ofwel het vervoer veiliger te maken (zodat er binnen hetzelfde risicoplafond meer vervoerd kan worden) ofwel de omvang van het vervoer over een bepaalde route verminderen. In geval van een dreigende overschrijding is het dus aan het bedrijfsleven of aan de minister om de nodige maatregelen te treffen. Uitgangspunt is dat in het overleg tussen de minister en betrokken bedrijven gezamenlijk tot de keuze van één of meer maatregelen wordt gekomen. Als dat niet (tijdig) het gewenste resultaat heeft, kan de minister altijd nog het vervoer van de gevaarlijke stof(fen) die zorgen voor overschrijding van het risicoplafond op een bepaalde route verbieden over die route.

Ten behoeve van het treffen van de noodzakelijke maatregelen is overleg met de betrokken gemeente mogelijk aan de orde indien de omvang van het vervoer kan worden beïnvloed door lokaal te treffen maatregelen aan bedrijfsvestigingen, zoals bijvoorbeeld creatie of uitbreiding van overslagmogelijkheden van de ene naar de andere vervoersmodaliteit, verplaatsing van locaties voor productie of verwerking van gevaarlijke stoffen of concentratie van productie en verwerking op dezelfde locatie zodat vervoer tussen verschillende locaties niet meer nodig is. Deze mogelijke betrokkenheid laat evenwel onverlet dat niet de gemeenten, maar primair de minister en het bedrijfsleven aan de lat staan voor het voorkomen van dreigende overschrijdingen.

Voorts wordt hier nogmaals benadrukt dat er altijd overleg met de betrokken partijen zal zijn in geval van een voornemen tot het bijstellen van risicoplafonds.

PvdA

Communicatie met burgers en vervoerders

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering hun mening deelt dat communicatie over het daadwerkelijke risico en over de zwaarte die maatregelen ter sanering (kunnen) hebben minstens zo belangrijk is dan het tot in elk denkbaar detail optimaliseren van de berekening van risico's. In dat verband vragen zij tevens -indien deze mening wordt gedeeld- hoe realistisch dan het gehanteerde perspectief is om elk denkbaar risico uit te sluiten en welke prijs dat heeft. Indien de regering deze mening niet deelt, vragen zij of het dan niet een lacune in het wetsvoorstel is dat er betrekkelijk weinig wordt gezegd over de communicatie met burgers en vervoerders over mogelijke risico's en over de wijze waarop zij daarmee om zouden kunnen gaan.

Met het basisnet worden risico's beheersbaar gemaakt, niet volledig uitgesloten. De vast te stellen risicoplafonds vormen het instrument voor die beheersing. De plafonds zijn weliswaar gebaseerd op risicoberekeningen, maar die berekeningen dienden als hulpmiddel en vormden het uitgangspunt voor de afweging die – in zorgvuldig overleg met alle betrokkenen – ten grondslag ligt aan de vast te stellen risicoplafonds. Een afweging waarbij ook elementen als haalbaarheid en betaalbaarheid zijn betrokken. Het gaat in het basisnet dus niet om de uitkomst van een rekensommetje die wordt vastgesteld, maar om een zorgvuldige afweging. Dit volgt ook uit artikel 12 van dit wetsvoorstel.

Dat dit wetsvoorstel geen expliciete bepalingen bevat over de communicatie over risico's, laat onverlet dat daarin in het kader van het basisnet wel is voorzien. Zoals al eerder is opgemerkt, zijn verschillende partijen intensief betrokken bij de gemaakte afspraken over de risicoplafonds. Deze betrokkenheid zal ook aan de orde zijn in geval van nieuwe of wijziging van risicoplafonds. Als gevolg van het aangenomen amendement waarnaar deze leden verwijzen, zal – alvorens de risicoplafonds worden vastgesteld of gewijzigd – een ontwerp van de regeling die daartoe strekt, worden voorgepubliceerd in de Staatscourant waarop iedereen kan reageren (artikel 14, vijfde lid).

Daarnaast wijzen wij erop dat het basisnet zal worden opgenomen op de provinciale risicokaart. Via risicokaart.nl kan iedereen eenvoudig de risico's traceren door een postcode of woonplaats in te voeren. De risicokaart laat zien of er in de omgeving een verhoogd risico is op bijvoorbeeld een luchtvaartongeval, natuurbrand of overstroming en wordt op de hiervoor genoemde website advies gegeven over wat in zo'n geval te doen.

Tot slot merken wij op dat de Tweede Kamer – gelet op artikel 17 van het wetsvoorstel – regelmatig zal worden geïnformeerd over de stand van zaken van het basisnet. Deze verslagen zijn openbaar.

Vroegtijdige participatie burgers en vervoerders

De leden van de PvdA-fractie vragen of omwonenden en vervoerders ook aan de voorkant van het besluitvormingsproces omtrent de risicoplafonds worden betrokken. Kan de regering aangeven of en hoe die vroegtijdige participatie is geborgd, evenals hoe dit wordt ingezet om te hoge verwachtingen van het uitsluiten van risico's te voorkomen, zo vragen zij in dit verband.

De voorgenomen risicoplafonds zijn na intensief overleg tussen vertegenwoordigers van alle betrokken partijen (ministeries, provincies,

gemeenten, chemische industrie, vervoerders, hulpverleners en infrastructuurbeheerders) in een bestuurlijk overleg afgesproken. Vervoerders zijn via hun koepelorganisaties van meet af aan direct betrokken bij het proces dat heeft geleid tot die bestuurlijke afspraken. Burgers zijn indirect betrokken via vertegenwoordigers van gemeenten en provincies.

Deze afgesproken plafonds zullen op grond van dit wetsvoorstel worden verankerd in een ministeriele regeling, mits de inspraak naar aanleiding van de voorpublicatie van die regeling niet leidt tot aanpassing van die plafonds. Zoals in antwoord op de vorige vraag is aangegeven, biedt artikel 14, vijfde lid, iedereen de gelegenheid om op een ontwerp van de regeling waarin de risicoplafonds worden vastgesteld of gewijzigd te reageren.

Rechtsbescherming

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering kan aangeven in hoeverre omwonenden en vervoerders in beroep kunnen gaan tegen de vaststelling en aanpassing van risicoplafonds. Voorts vragen zij in hoeverre tevens derden, welke niet direct als omwonend of vervoerder beschouwd worden, van beroepsregelingen gebruik kunnen maken.

De vaststelling en aanpassing van risicoplafonds geschiedt bij ministeriële regeling. De risicoplafonds hebben een algemeen verbindend karakter. Dit houdt verband met het feit dat bij de afweging van de verschillende belangen in het kader van de vaststelling van een risicoplafond politiek-beleidsmatige aspecten een belangrijke rol spelen; wanneer wordt meer gewicht aan de ruimtelijke belangen noodzakelijk geacht en in welke situaties komt meer gewicht toe aan de belangen van het vervoer van gevaarlijke stoffen. Deze wijze van afwegen is in het bijzonder kenmerkend voor algemeen verbindende voorschriften. Ingevolge artikel 8:2 van de Algemene wet bestuursrecht staat tegen besluiten, inhoudende een algemeen verbindend voorschrift, geen beroep bij de bestuursrechter open. Eén van de kenmerken van een algemeen verbindend voorschrift is dat dit zelfstandige rechtsnormen bevat. In hoeverre de ministeriële regeling waarin de risicoplafonds worden vastgesteld, is aan te merken als een algemeen verbindend voorschrift, is voor discussie vatbaar. Gesteld zou kunnen worden dat het besluit tot vaststelling van risicoplafonds niet is aan te merken als algemeen verbindend voorschrift maar als concretiserend besluit van algemene strekking, waarbij per (deel van de) infrastructuur wordt bepaald hoeveel risico vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen mag ontstaan. Gelet op het algemeen verbindende karakter van het besluit tot vaststelling van risicoplafonds, leent een dergelijk concretiserend besluit van algemene strekking zich – evenals een algemeen verbindend voorschrift – niet voor beroep.

Gelet hierop en om aan de onduidelijkheid over de bezwaar- en beroeps-mogelijkheden een einde te maken, voorziet dit wetsvoorstel erin dat de vaststelling van de risicoplafonds en van de daarvoor noodzakelijke elementen op de zogenoemde negatieve lijst van de Algemene wet bestuursrecht wordt geplaatst, waardoor beroep daartegen bij de bestuursrechter is uitgesloten.

De risicoplafonds zullen doorwerken in besluitvorming in het kader van de ruimtelijke ordening, zoals het bestemmingsplan en de omgevingsver-gunning. Tegen die besluiten staat voor belanghebbenden wel beroep bij de bestuursrechter open.

Daarnaast is beroep door belanghebbenden mogelijk tegen eventuele routeringsbesluiten of ontheffingen die krachtens dit wetsvoorstel door de minister zullen worden verleend.

Voor zover derden, die niet als direct omwonend beschouwd worden noch vervoerder zijn, belanghebbenden zijn bij het betrokken appellabele besluit kunnen zij daartegen dus ook beroep bij de bestuursrechter instellen.

Verhouding tot andere wet- en regelgeving

De leden van de PvdA-fractie vragen aan te geven op welke onderdelen of bij welk type projecten dit wetsvoorstel aan het regime van de Crisis- en herstelwet raakt. Leidt het regime van de Crisis- en herstelwet ertoe dat de risicoplafonds die uit het dit wetsvoorstel voortvloeien al dan niet tijdelijk buiten werking kunnen worden gesteld, zo vragen zij in dit verband. Tevens zien deze leden graag in een tweetal voorbeelden de gelijktijdige werking van de Crisis- en herstelwet en de Wet vervoer gevaarlijke stoffen terug en vernemen zij welke wet voorgaakt bij strijdigheid met elkaar.

Dit wetsvoorstel raakt niet het regime van de Crisis- en herstelwet. De Wet vervoer gevaarlijke stoffen en ook de op basis van die wet vast te stellen regels met betrekking tot de vaststelling van risicoplafonds kunnen niet ingevolge de Crisis- en herstelwet tijdelijk buiten werking worden gesteld. Dat is wel het geval voor zover het betreft de ruimtelijke component van het basisnet, die wordt uitgewerkt in het Besluit externe veiligheid transportroutes, dat onder andere wordt gebaseerd op de Wet ruimtelijke ordening, de Wet milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Afwijking van het bepaalde bij of krachtens die wetten is echter niet rechtstreeks op grond van de Crisis- en herstelwet toegestaan. Tijdelijke afwijking van milieukwaliteitsnormen in het bestemmingsplan op grond van artikel 2.3 van de Crisis- en herstelwet is alleen toegestaan met betrekking tot bij algemene maatregel van bestuur aangegeven bepalingen van de daarin opgesomde wetten. In het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (en de aanvullingen bij achtereenvolgende tranches) worden de bepalingen waarvan mag worden afgeweken, aangegeven. In dat besluit zijn (thans) geen bepalingen opgenomen waarop het Besluit externe veiligheid transportroutes zal worden gebaseerd. Afwijking bij wege van experiment als bedoeld in artikel 2.4 van de Crisis- en herstelwet is alleen mogelijk voor specifieke projecten die daartoe op grond van een algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Op voorhand kunnen wij geen projecten noemen, waarbij afwijking van het Besluit externe veiligheid transportroutes via de Crisis- en herstelwet in de rede zou liggen. Mocht vanuit de uitvoeringspraktijk die wens geuit worden, dan wordt die beoogde afwijking getoetst aan de doelstelling van de Crisis- en herstelwet. De wijziging van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet, waarin zo'n afwijking gestalte zou krijgen, wordt voorgehangen bij de beide Kamers der Staten-Generaal.

Onderzoeksplicht

De leden van de fractie van PvdA vragen aan te geven op welke wijze de onafhankelijkheid van de uitvoering van het onderzoek tot vaststelling van de risicoplafonds is geborgd. Op welke wijze zijn de betrokken bestuurslichamen bij de formulering van de onderzoeksopdracht betrokken, vragen zij voorts. De leden van de fractie van de PvdA zien ten slotte graag in een voorbeeld uitgewerkt hoe dit in de praktijk zal moeten geschieden.

Het onderzoek ter vaststelling van de risicoplafonds heeft reeds plaatsgevonden. Sinds 2006 is ter voorbereiding van het basisnet intensief overleg gevoerd met vertegenwoordigers van alle betrokken partijen om te komen tot een voor alle partijen acceptabel evenwicht tussen de belangen van het vervoer, de ruimtelijke ordening en de veiligheid voor omwonenden. Dit overleg is ondersteund met uitgebreid onderzoek. Zo is er sinds 2006

onder andere onderzoek gedaan naar de verwachte toekomstige omvang van het vervoer (vervoersprognoses), naar de verwachte toekomstige bevolking (inventarisatie van bouwplannen in de nabijheid van de infrastructuur), naar de veiligheidswinst van bepaalde maatregelen (bijv. warme-BLEVE-vrij samenstellen van treinen, ATBvv), naar de vormgeving van het risico-instrumentarium (bijv. de ontkoppeling van vervoer en bevolking in de beheersing van het groepsrisico), naar de validiteit van bepaalde aannames in het rekenmodel en naar de validiteit van de uitkomsten van de rekenexercities. Deze onderzoeken zijn uitgevoerd door professionele onderzoeksbureaus en het RIVM. De opdrachten tot dergelijke onderzoeken zijn steeds geformuleerd in samenspraak met de betrokken partijen. Waar onderzoeksresultaten zijn gebaseerd op input van partijen (zoals bijv. de rekenexercities) is aan die partijen de mogelijkheid geboden om te verifiëren of hun input juist is verwerkt en of de uitkomsten spoorden met hun verwachtingen. Waar dit niet het geval was, zijn de exercities zo nodig opnieuw uitgevoerd.

Op basis van deze onderzoeken en het hiervoor bedoelde overleg zijn afspraken gemaakt over de bij de inwerkingtreding van de Wet basisnet vast te stellen risicoplafonds. Deze risicoplafonds zijn nu te vinden in de bij de Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen opgenomen bijlagen (Staatscourant 2012, nr. 14687). De regeling waarin deze risicoplafonds worden opgenomen, zal – zoals hiervoor is aangegeven – niet eerder worden vastgesteld dan nadat iedereen in de gelegenheid is gesteld op het ontwerp van die regeling te reageren.

Tijdslijmiet sanering risico's

De leden van de PvdA-fractie vernemen graag van de regering op welke wijze zij eenmaal vastgestelde risico's die beheersbaar te maken zijn, aanpakt. Heeft de regering overwogen om bij dat type risico's wel een tijdslijmiet aan de sanering te koppelen, zo vragen zij. Deze leden vragen daarnaast of de regering kan toelichten waarom zij dit wel of niet heeft overwogen.

De in bestuurlijk overleg afgesproken risicoplafonds zijn de uitdrukking van het evenwicht tussen de belangen van het vervoer, van de ruimtelijke ordening en van de veiligheid voor omwonenden. Deze risicoplafonds bieden duidelijkheid en handelingsperspectief aan vervoerders, gemeenten en omwonenden; met de risicoplafonds weet iedereen waar hij of zij aan toe is. Met de vaststelling van de risicoplafonds wordt het risico vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen voor het eerst wettelijk begrensd en worden deze risico's beheersbaar gemaakt. Met de plafonds is immers duidelijk hoe hoog het risico op een bepaalde locatie langs een transportroute maximaal vanwege dat vervoer mag zijn. In het basisnet is geen mechanisme opgenomen om die risicoplafonds systematisch te verlagen. Van «sanering van risico's» in die zin is dan ook geen sprake. Wel is «sanering» in de volgende twee situaties aan de orde. In de eerste plaats kan, vanwege het belang van bepaalde routes voor het vervoer, niet worden voorkomen dat in totaal circa veertig woningen en een enkel kantoor langs die wegen en spoorlijnen zich bevinden in de veiligheidszone, het gebied waar het plaatsgebonden risico bij volledige opvulling van de voor het vervoer beschikbare risicoruimte groter is dan één op de miljoen per jaar ($>PR-10^{-6}$). Rijkswaterstaat zal in overleg met de rechthebbende(n) en de betrokken gemeenten bezien in hoeverre het mogelijk is aan de desbetreffende gronden een beperkt kwetsbare bestemming te geven dan wel zal trachten de desbetreffende panden minnelijk te verwerven, waarbij desgewenst afspraken kunnen worden gemaakt over voortzetting van het gebruik gedurende een bepaalde termijn. Uitgangspunt hierbij is de motie Hofstra (Kamerstukken II 2001/02, 27 603, nr. 74) dat tot strekking heeft dat bestaande, rechtmatig

uitgeoefende woonrechten zoveel mogelijk geëerbiedigd moeten worden. Indien personen ondanks het hogere risico, liever op die plek blijven wonen, wordt die wens daarom gerespecteerd. De beoordelingscriteria voor de aankoop en de maatstaf voor de waardebeoordeling en vergoeding van het financiële nadeel door het Rijk zal worden uitgewerkt in een beleidsbrief. Daarbij zal tevens – mede in het licht van het beperkte aantal panden bekeken worden in hoeverre het nodig is een tijdslimiet aan deze sanering te verbinden.

In de tweede plaats zal er op circa 30 locaties langs wegen en spoorlijnen bij volledige opvulling van de voor het vervoer beschikbare risicoruimte én bij volledige invulling van de door een gemeente voorgenomen ruimtelijke plannen, sprake zijn van een groepsrisico dat groter is dan de oriëntatiewaarde. Met de betrokken gemeenten zijn of worden afspraken gemaakt over lokale maatregelen aan de vervoerszijde (bijv. aanbrengen van railgeleiding) en/of de bebouwingszijde (bijv. verminderen van de bevolkingsomvang en/of op grotere afstand van de infrastructuur bouwen) om het groepsrisico te verminderen. Omdat het hier gaat om maatwerkafspraken met een eigen tijdspad is ook aan deze operatie als geheel geen tijdslimiet verbonden. Uiteraard worden per gemeente wel tijdspaden voor de realisatie van de afzonderlijke maatregelen afgesproken.

Dichtbevolkte gebieden

Van de zijde van de leden van de fractie van de PvdA wordt gevraagd of kan worden aangegeven hoe het wetsvoorstel zich in de praktijk zal verhouden tot de Wet geluidhinder en de wetgeving ten aanzien van luchtkwaliteit.

Dit wetsvoorstel ziet op het begrenzen van het risico vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen. De wetsystematiek en de daarin opgenomen normstelling staan in zoverre dus los van de regelgeving voor geluid of luchtkwaliteit. Die milieuaspecten worden op een eigen wijze gereguleerd en kennen ook een andere dynamiek. In dit kader wordt bijvoorbeeld opgemerkt dat elke trein geluid maakt, maar niet elke trein gevaarlijke stoffen vervoert.

Dit laat onverlet dat bij het treffen van maatregelen deze aspecten een rol kunnen spelen. Zo kan een routeringsmaatregel worden ingezet om het vervoer te dwingen een alternatieve route te nemen met een ruimer risicoplafond. Het toenemende gebruik van deze alternatieve route moet dan wel passen binnen de geluidproductieplafonds die voor die route gelden.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts aan te geven hoe de stapeling van verschillende soorten risico's integraal wordt bekeken en gewogen.

In het verleden is nagedacht over de noodzaak om normen te stellen aan cumulatie van risico's. In het eerste NMP (1988) is daarvoor de norm 10^{-5} gehanteerd (d.w.z. dat de gecumuleerde norm een factor 10 hoger is dan de norm (10^{-6}) voor elke afzonderlijke activiteit). Er zijn nergens situaties aangetroffen waar de gecumuleerde norm werd overschreden terwijl aan de normen voor de afzonderlijke activiteiten werd voldaan. De conclusie was dat sturing op de afzonderlijke activiteiten toereikend is om tevens aan de cumulatieve norm te voldoen. Om die reden is in het verleden afgezien van wettelijke verankering van de cumulatieve norm.

In de eerder genoemde nota «Nuchter omgaan met risico's» uit 2004 is geconstateerd dat het wenselijk is om de cumulatie van risico's in kaart is te brengen. Om hier meer aandacht op te vestigen is deze informatie bijeengebracht in de provinciale risicokaart. Hierdoor wordt het mogelijk om de risico's op lokaal niveau integraal te bezien.

Dit is bijvoorbeeld relevant voor het risico bij stations en goederenemplacementen, bij tankstations en bij risicovolle bedrijven. In het verlengde van het voorgaande vragen de leden van de PvdA-fractie of kan worden aangegeven hoe de regering uitvoering wenst te geven aan de motie die in de Tweede Kamer is aangenomen en waarin wordt gesteld dat er in dichtbevolkte gebieden anders met de risicoplafonds kan worden omgegaan dan in dunbevolkte gebieden.

In de betreffende motie is verzocht om dichtbevolkte gebieden zoveel mogelijk te ontzien, niet om anders met het risicoplafond om te gaan. Bij de vormgeving van het basisnet Spoor is gekeken naar verschillende routeringsvarianten. Deze varianten zijn met behulp van de groepsrisico's tegen elkaar afgewogen. In juli 2010 is in bestuurlijk overleg met alle betrokken partijen gekozen voor de variant waarbij de Randstad zoveel mogelijk wordt ontzien en waarbij het risicoplafond voor de Brabantroute en de route Elst-Oldenzaal het gebruik van deze routes beperkt. Daarmee is ook invulling gegeven aan de wens van de Tweede Kamer om de Betuweroute zoveel mogelijk te benutten en de Brabantroute zoveel mogelijk te ontzien.

Parlementaire betrokkenheid bij vaststellen basisnet

De leden van de PvdA-fractie geven aan er niet van overtuigd te zijn dat een grotere betrokkenheid van het parlement niet nodig of onwenselijk is. Zij vragen een reflectie hierop met een verkenning van de mogelijkheden om de betrokkenheid van het parlement op dit punt te versterken.

Van begin af aan is er aandacht geweest voor parlementaire betrokkenheid bij de beheersing van het basisnet en bij toekomstige wijzigingen. Dat laatste komt ook tot uitdrukking in het wettelijke systeem. Zo volgt uit artikel 18 dat een PR-plafond, de te meten afstand, niet kan worden gewijzigd dan nadat de Tweede Kamer de gelegenheid heeft gehad daarvan kennis te nemen. Bij een wijziging van de hoofdelementen van het basisnet – de norm voor het PR – is dus voorzien in parlementaire betrokkenheid. Op die manier kan de Tweede Kamer een voorkeur uitspreken voor enerzijds het belang van het vervoer van gevaarlijke stoffen of anderzijds het belang van ruimtelijke ontwikkelingen. De Tweede Kamer wordt in elk geval elke vijf jaar op de hoogte gebracht van de stand van zaken van het basisnet. Artikel 17 bepaalt dat daarbij niet alleen inzicht wordt gegeven in de vraag of er sprake is van overschrijdingen, maar ook in de maatregelen die zijn of worden getroffen. Het spreekt voor zich dat in gevallen van overschrijding ook wordt onderbouwd waarom met die maatregelen het risico afdoende kan worden beheerst en welke afweging aan de gekozen maatregel ten grondslag ligt. Ruimte voor parlementaire betrokkenheid is verwerkt in de systematiek, omdat de keuze voor een maatregel van soms verstrekkende en tegenstrijdige belangen kan afhangen. Te denken valt aan enerzijds een maatregel die hoge kosten met zich brengt maar de economische belangen van de groei van het vervoer wel behartigt, en anderzijds een goedkopere maatregel die de groeiruimte voor het vervoer op een bepaalde route beperkt. Met deze wettelijke voorzieningen wordt naar onzemening recht gedaan aan de noodzakelijke parlementaire betrokkenheid. Ook waar het gaat om risicoberekeningen en de effecten daarvan op de onderzoeken naar overschrijdingen.

CDA

Onderbouwing wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie geven aan dat het vooralsnog voor hen niet helder is dat het wetsvoorstel daadwerkelijk de risico's voor mensen en materieel zal verkleinen op een manier die niet mogelijk zou zijn via de huidige nationale wetgeving en Europese richtlijn en wel op een manier waardoor nut en offer tegen elkaar opwegen. Zij vragen om een reactie hierop.

De huidige nationale en Europese regelgeving stelt eisen aan individuele vervoerders. Deze eisen zijn gericht op de veiligheid van elk individueel transport. Maar ook als voldaan wordt aan die eisen, kan een ongeluk nooit volledig uitgesloten worden. Door de toename van het vervoer neemt het totale risico voor de omgeving toe. De huidige wetgeving biedt geen mogelijkheden om het risico van het totale vervoer over een bepaalde route te beheersen. En zolang het totale risico kan toenemen, kunnen gemeenten geen robuuste investeringsbeslissingen nemen ten aanzien van de invulling van de fysieke ruimte in de nabijheid van de infrastructuur. Zij lopen zonder begrenzing van het totale risico van het vervoer de kans dat op het moment dat de heipalen de grond ingaan, het risico op die plek al weer groter is dan waarvan ze op het moment van besluitvorming uitgingen. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk het totale risico door middel van risicoplafonds te begrenzen en aldus te beheersen. De risicoplafonds bieden duidelijkheid aan de vervoersector en gemeenten. Dit heeft een positief effect op de besluitvorming over ruimtelijke ontwikkelingen, omdat vooraf voor alle betrokken partijen duidelijk is binnen welk normenkader nieuwe ontwikkelingen moeten blijven. Het voorkomt langdurige discussie over de vraag of bepaalde ontwikkelingen mogelijk zijn en voorkomt desinvesteringen in het ruimtelijk domein. Het wetsvoorstel zorgt er ook voor dat het vervoer een gegarandeerde risicoruimte krijgt die niet door oprukkende bebouwing ingeperkt kan worden. Met het vaststellen van de risicoplafonds wordt een scheiding in verantwoordelijkheden bereikt, waarmee duidelijk wordt dat het vervoer aan de ene zijde van het plafond moet blijven en de ruimtelijke ontwikkelingen daarbuiten.

Met de huidige nationale en Europese regelgeving kan de hiervoor bedoelde duidelijkheid en scheiding in verantwoordelijkheden niet worden geboden.

De leden van de fractie van het CDA vragen in het verlengde van de vorige vraag of ook kan worden ingegaan op het belang van het basisnet voor water, nu het vervoer van gevaarlijke stoffen over water – op een enkele uitzondering na – nog een factor 10 onder het risicoplafond zit.

Het vervoer over water kan inderdaad nog fors groeien (enkele vaarwegen uitgezonderd) voordat er sprake zal zijn van een noemenswaardig risico voor de omgeving. Om die reden zijn risicoplafonds langs de meeste vaarwegen op dit moment niet nodig om een basisbeschermingsniveau voor omwonenden te kunnen garanderen. De risicoplafonds bieden echter ook een gegarandeerde risicoruimte aan het vervoer die niet door oprukkende bebouwing ingeperkt mag worden. De waarde van het basisnet Water is voor het bedrijfsleven vooral daarin gelegen. Daarnaast geldt voor de vaarwegen waarop ook zeeschepen varen en op enkele vaarwegen waar alleen binnenschepen varen, dat op die vaarwegen al wel sprake is van een plaatsgebonden risico dat op het midden van de vaarweg groter is dan één op de miljoen per jaar ($>PR-10^{-6}$). Deze risicolijn kan zich in de toekomst verplaatsen van het water naar de oever en daar alsnog over bebouwing heen komen. Het wetsvoorstel biedt de syste-

matiek om een dergelijke ontwikkeling tijdig te signaleren en zo nodig te voorkómen.

Gedelegeerde regelgeving

De leden van de CDA-fractie vragen naar een overzicht van de zaken die in het nieuwe wetsvoorstel geregeld gaan worden per ministeriële regeling of amvb. Voorts vragen zij in welke mate dit wetsvoorstel tegemoet aan de bezwaren van de Afdeling advisering van de Raad van State op de verschillende punten, ook met betrekking tot de saneringsregeling.

Op grond van dit wetsvoorstel zullen bij amvb regels worden gesteld ten aanzien van de ontheffingsmogelijkheid in geval een routeringsbesluit is genomen. In het Besluit vervoer gevaarlijke stoffen zal worden opgenomen welke gegevens bij een aanvraag om een ontheffing moeten worden overgelegd en welke beperkingen aan een ontheffingen kunnen worden verbonden.

Bij ministeriële regeling worden op grond van artikel 14 van het voorstel de risicoplafonds vastgesteld. Dit komt neer op het opnemen van tabellen die vergelijkbaar zijn met die welke reeds zijn opgenomen in de bijlagen, behorende bij de Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen. Aan die tabellen worden de plafonds voor het vervoersaandeel in het groepsrisico toegevoegd. In het kader van die vaststelling zal ook bepaald worden waar op de infrastructuur de referentiepunten zijn gelegen. Daarnaast worden in de ministeriële regeling op grond van dit wetsvoorstel regels gesteld ten aanzien van het onderzoek naar (dreigende) overschrijding van de risicoplafonds. Te denken valt aan de frequentie van monitoring. In de regeling wordt vastgelegd met welk rekenmodel het risico vanwege het vervoer berekend moet worden. Het gaat om de vigerende versie van het rekenprogramma RBM-II en de daarbij te gebruiken handleiding. Ook zal de procedure tot wijziging van dit rekenprogramma en de betrokkenheid van belanghebbenden daarbij een plek krijgen in de ministeriële regeling.

In het nader rapport bij dit wetsvoorstel is uiteengezet waarom aan deze indeling van regelgeving is vastgehouden. Over de saneringsregeling is in dat nader rapport vermeld dat dit onderwerp meer thuis hoort in de nadere uitwerking van de ruimtelijke zijde van het basisnet. Dit wetsvoorstel ziet immers niet op objecten die zich langs de infrastructuur bevinden en bevat daar geen regels of normen voor. Van een saneringsregeling ten behoeve van dergelijke objecten kan op grond van dit wetsvoorstel dan ook geen sprake zijn.

Verder is het van belang te benadrukken dat het wetsvoorstel naar onzelmening tegemoet komt aan de zorg van de Afdeling advisering van de Raad van State over de verantwoording van de uitoefening van bevoegdheden. Deze vindt namelijk niet alleen achteraf plaats. Waar het gaat om het treffen van maatregelen, biedt het wetsvoorstel (artikel 17) ruimte om de Tweede Kamer expliciet bij de keuze voor de maatregel te betrekken. Deze betrokkenheid van de Tweede Kamer is zelfs verplicht in geval het voornemen bestaat een plafond voor het plaatsgebonden risico te verhogen of te verlagen (zie artikel 18).

Gegevensverstrekking

De leden van de fractie van het CDA vragen of kan worden aangegeven in welke mate de gewijzigde wet tegemoet komt aan de kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State met betrekking tot de bepalingen inzake de gegevensverstrekking.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft gewezen op de artikelen 117 van de Provinciewet en 119 van de Gemeentewet. Uit die

artikelen volgt dat een verplichting tot gegevensverstrekking voor provincie respectievelijk gemeente bij wet of bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald. Bij ministeriële regeling kunnen in dat kader nadere voorschriften worden gesteld, aldus die artikelen. Uit artikel 15, vierde lid, van dit wetsvoorstel volgt een verplichting tot gegevensverstrekking voor provincie en gemeente, daar waar zij beheerder zijn van infrastructuur die is opgenomen in het basisnet en voor zover die gegevens noodzakelijk zijn voor het onderzoek naar dreigende overschrijdingen van de risicoplafonds. Aldus wordt het geval waarin de verplichting tot gegevensverstrekking aan de orde is of kan zijn, bij wet geregeld. Artikel 16 van het wetsvoorstel biedt daarnaast een grondslag om een en ander nader bij ministeriële regeling in te vullen. In dit licht merken wij op dat het vooralsnog niet erg waarschijnlijk lijkt dat provincies en gemeenten om het verstrekken van gegevens zal worden verzocht. Slechts een aantal wegen dat in het basisnet zal worden opgenomen, is in beheer bij provincie of gemeente. Het betreft veelal omrijroutes voor tunnels die voor vervoer van bepaalde gevaarlijke stoffen niet mogen worden gebruikt. De monitoring van het vervoer van gevaarlijke stoffen over deze wegen is zeer waarschijnlijk ook mogelijk op basis van tellingen bij op- en afritten naar deze wegen. Daarmee kan over voldoende informatie worden beschikt voor de onderzoeken naar een dreigende overschrijding en zal een verzoek om informatie als bedoeld in artikel 15, vierde lid, niet aan de orde zijn.

Risicoplafonds

De leden van de CDA-fractie vragen aan te geven hoe gekomen is tot, respectievelijk waarom gekozen is voor het plafond van 10^{-6} voor het plaatsgebonden risico en van 10^{-7} en 10^{-8} voor het groepsgebonden risico. Hoe denkt de regering dat hiermee de mogelijke risico's daadwerkelijk kunnen worden beheerst, zo vragen deze leden voorts.

In de normstelling voor het plaatsgebonden risico is aangesloten bij de normstelling zoals die op het bredere terrein van de externe veiligheid (zoals voor inrichtingen en buisleidingen) geldt: een plaatsgebonden risico dat niet hoger is dan één op de miljoen per jaar (PR 10^{-6}) is aanvaardbaar. Het plaatsgebonden risico wordt bepaald door de veiligheid, omvang en samenstelling van het vervoer en door de veiligheid van de infrastructuur.

Het basisnet biedt een mechanisme dat er voor moet zorgen dat mensen in woningen en kantoren langs de infrastructuur geen hoger risico lopen dan 10^{-6} (per jaar). Dat gebeurt enerzijds door er voor te zorgen dat het PR-risicoplafond (dat is de krachtens het wetsvoorstel vastgestelde plaats waar het plaatsgebonden risico maximaal 10^{-6} per jaar mag bedragen) door het vervoer niet wordt overschreden. Dat regelt dit wetsvoorstel. Dat gebeurt anderzijds door er voor te zorgen dat geen kwetsbare objecten worden gerealiseerd in de veiligheidszone, het gebied langs de infrastructuur dat wordt begrensd door de PR-risicoplafonds. Deze ruimtelijke beperkingen zullen worden geregeld in het toekomstige Besluit externe veiligheid transportroutes.

In de geldende regelgeving voor externe veiligheid wordt voor het groepsrisico geen harde norm gehanteerd, maar geldt de oriëntatiewaarde als ijkpunt bij besluitvorming over ontwikkelingen die het groepsrisico beïnvloeden én moet het bevoegd gezag een toename van het groepsrisico verantwoorden. De waarde van het groepsrisico wordt bepaald door zowel het vervoer als de omvang en spreiding van de bevolking. Omdat de besluitvorming over vervoer en de bevolking niet in één hand liggen, hebben meerdere partijen invloed op de hoogte van het groepsrisico. Waar meerdere partijen samen een uitkomst bepalen, kan niet één partij alleen verantwoordelijk worden gehouden voor die

uitkomst. Daarom is in het kader van het basisnet naar een mogelijkheid gezocht om het vervoersaandeel en het bevolkingsaandeel in het groepsrisico van elkaar los te koppelen, zodat elke partij verantwoordelijk kan worden gehouden voor het eigen aandeel.

Op basis van dat onderzoek is geconcludeerd:

- dat brandbare gassen en giftige vloeistoffen bepalend zijn voor de hoogte van het groepsrisico,
- dat brandbare gassen bepalend zijn voor de ligging van de PR-10⁻⁷-contour (de afstand vanaf de infrastructuur waar de kans op overlijden bij een bepaalde omvang van het vervoer één op de tien miljoen per jaar zal zijn), en
- dat giftige vloeistoffen bepalend zijn voor de ligging van de PR-10⁻⁸-contour (de afstand vanaf de infrastructuur waar de kans op overlijden bij een bepaalde omvang van het vervoer één op de honderd miljoen per jaar zal zijn).

Dat betekent dat door het aanwijzen van plaatsen langs de infrastructuur waar het plaatsgebonden risico van het vervoer niet hoger mag zijn dan PR-10⁻⁷ resp. PR-10⁻⁸ het vervoer van de voor de hoogte van het groepsrisico bepalende stoffen wordt begrensd.

Dit wetsvoorstel regelt dat waar er risicoplafonds zijn vastgelegd in de vorm van afstanden waar het plaatsgebonden risico niet hoger dan PR-10⁻⁷ resp. PR-10⁻⁸ mag zijn, die plafonds niet worden overschreden. Met deze systematiek wordt het vervoersaandeel in het groepsrisico beheerst.

Blijft over het bevolkingsaandeel in het groepsrisico. De wijze van beheersing hiervan zal worden geregeld in het Besluit externe veiligheid transportroutes. In hoofdlijnen komt die beheersingsystematiek er op neer dat het bevoegd gezag bij ruimtelijke planvorming langs de infrastructuur – gegeven de aan het vervoer toegekende risicoruimte (uitgedrukt in de risicoplafonds) – in beeld brengt wat het ruimtelijk plan voor effect heeft op het groepsrisico en een eventuele toename van dat groepsrisico als gevolg van het ruimtelijk plan verantwoordt.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of zij het met die leden eens is dat monitoring en trendanalyses, onderzoek naar maatregelen en regelmatige politieke verantwoording sturing achteraf is. Zij vragen voorts aan te geven hoe op deze wijze de risico's voor omwonenden en materieel daadwerkelijk verkleind worden.

Artikel 15 van dit wetsvoorstel draagt de minister niet alleen op te onderzoeken of een overschrijding heeft plaatsgevonden, maar ook of de risicoplafonds in de toekomst dreigen te worden overschreden. Artikel 17 draagt de minister eveneens op om de Tweede Kamer niet alleen te informeren over overschrijdingen die hebben plaatsgevonden en over de maatregelen die zijn of worden genomen om de overschrijdingen teniet te doen, maar ook over dreigende overschrijdingen en maatregelen die zijn of worden genomen om die dreigende overschrijdingen te voorkómen. Tenslotte geeft artikel 20 de minister de bevoegdheid om het vervoer van bepaalde stoffen over bepaalde routes ook bij dreigende overschrijdingen van risicoplafonds te verbieden. Het wetsvoorstel geeft de minister dus de mogelijkheid om ook vooraf te sturen op het voorkómen van overschrijdingen.

De monitoring van het vervoer zal zich om die reden dan ook niet kunnen beperken tot onderzoeken wat er in de achterliggende periode daadwerkelijk over een bepaalde route is vervoerd, maar zal ook moeten leiden tot voorspellingen over wat er in de nabije en verdere toekomst aan gevaarlijke stoffen over een bepaald traject vervoerd zal worden. In dat kader zijn trendanalyses en prognoses belangrijk.

Bij trendanalyses wordt op basis van gegevens over de omvang van het vervoer in het verleden een voorspelling gedaan over die omvang in de nabije toekomst.

Bij prognoses worden op basis van macro-economische scenario's en/of marktonderzoek voorspellingen gedaan over de omvang en samenstelling van het vervoer in een bepaald jaar in de toekomst. Met behulp van deze trendanalyses en prognoses kan tijdig worden beoordeeld of de autonome groei of de verwachte macro-economische ontwikkelingen binnen de vastgestelde plafonds mogelijk zijn of dat maatregelen ter voorkoming van overschrijding van die plafonds nodig zijn.

Maatschappelijk aanvaardbaar risico

De leden van de CDA-fractie vragen aan te geven op grond van welke criteria de belangenafweging geschiedt die ten grondslag ligt aan de exacte ligging van de risicoplafonds en wie op grond van welke bevoegdheid uiteindelijk een besluit kan nemen in het geval van onenigheid tussen de belanghebbende partijen.

De criteria voor het vaststellen van de risicoplafonds door de minister zijn opgenomen in artikel 12. Er is daarbij altijd sprake van een afweging tussen de belangen van het vervoer van gevaarlijke stoffen enerzijds en de belangen van ruimtelijke ontwikkelingen anderzijds met oog voor een maatschappelijk aanvaardbaar risico. In hoofdstuk 3 van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is uiteengezet op welke wijze voor de verschillende modaliteiten tot deze afweging is gekomen ten aanzien van de plafonds die met de betrokken partijen zijn afgesproken. De kern daarvan is dat telkens bezien is welk risicoplafond hoort bij de verwachte groei van het vervoer van gevaarlijke stoffen, inclusief een extra groei-buffer. Anders gezegd, welke risicoruimte heeft het vervoer nodig om die verwachte groei, inclusief extra buffer, te kunnen accommoderen. Hierbij is ook rekening gehouden met mogelijk te treffen maatregelen om het vervoer van gevaarlijke stoffen in de toekomst veiliger te maken. De benodigde risicoruimte en het bijbehorende fysieke ruimtebeslag is vervolgens afgewogen tegen de verwachte en gewenste ruimtelijke ontwikkelingen langs de betrokken infrastructuur.

Zoals eerder al is aangegeven zijn met alle betrokken partijen afspraken n gemaakt over de vast te stellen risicoplafonds en zijn die plafonds inmiddels opgenomen in de Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen. In geval nieuwe infrastructuur in het basisnet wordt opgenomen en dus een nieuw risicoplafond moet worden vastgesteld, zal de afweging en de keuze voor het plafond op dezelfde wijze plaatsvinden als hiervoor en in de memorie van toelichting is aangegeven.

Voor een antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het CDA om aan te geven wat de definitie respectievelijk de werkwijze is om te komen tot de bepaling van het «maatschappelijk geaccepteerd veiligheidsniveau» verwijzen wij naar het antwoord dat is gegeven op de vragen van de leden van de VVD-fractie onder de opschriften «Risicobepaling: integraal of sectoraal?» en «Maatschappelijk aanvaardbaar risico».

Veiligheidswinst vervoerders

De leden van de CDA-fractie vragen of het klopt dat de minister op grond van artikel 14 de mogelijkheid krijgt om de ruimte die ontstaat door maatregelen uit de vervoerssector, ook ten goede te laten komen aan de ruimtelijke ordening. Indien dit het geval is, wordt dan niet de prikkel weggehaald voor investeringen in veiligheid bij vervoerders en de industrie, zo vragen zij. Voorts vragen zij aan te geven in hoeverre deze mogelijkheid aansluit bij de oorspronkelijke beleidsbeginselen en

uitgangspunten voor het basisnet (bijvoorbeeld dat de partij die investeert in veiligheid daarvan de vruchten kan plukken) en wat de uitgangspunten en voorwaarden zullen zijn voor een dergelijke toewijzing en welke afwegingen de minister daarbij zal moeten maken.

Voor een antwoord op deze vragen verwijzen wij naar het antwoord dat is gegeven op de vraag van de leden van de fractie van de VVD onder het opschrift «Veiligheidswinst vervoerders».

Vrijstelling- en ontheffingsmogelijkheden ministeriële routing

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven wat de uitgangspunten en voorwaarden zijn op basis waarvan van vrijstellings- en ontheffingsbesluiten zullen en kunnen worden genomen.

De vrijstellingsbevoegdheid die in dit wetsvoorstel is opgenomen, is er op gericht het routeringsinstrument van de minister zo effectief mogelijk in te zetten. Daarmee wordt bedoeld op het voorkómen van situaties waarin een routeringsmaatregel op zichzelf verdergaande effecten heeft dan noodzakelijk is om een dreigende overschrijding te voorkomen. Zo kan het zich voordoen dat het niet nodig is om het vervoer van een bepaalde stof in zijn totaliteit te verbieden over een route, maar dat binnen de risicoplafonds ruimte bestaat om het vervoer van die stof toe te staan mits aanvullende veiligheidsmaatregelen worden getroffen. Ook kan een vrijstellingsbesluit aan de orde zijn om te voorkomen dat bedrijven langs een route niet langer bereikbaar zijn. Met een vrijstellingsbesluit voor het bestemmingsverkeer kan dan worden bewerkstelligd dat de route nog gebruikt wordt voor het vervoer dat langs die route echt noodzakelijk is. Bij elk routeringsbesluit zal de minister dus bezien of een vrijstellingsbesluit gewenst is om bijvoorbeeld ongewenste effecten voor bepaalde bedrijven of voor bepaald vervoer te voorkomen of om te bereiken dat het vervoer van gevaarlijke stoffen niet onnodig wordt beperkt.

Waar een vrijstelling ziet op bepaalde categorieën vervoer (vervoer dat op een bepaalde wijze plaatsvindt, bestemmingsverkeer, etc.), ziet een ontheffing op een individuele vervoerder. Uit het wetsvoorstel volgt dat een ontheffing kan worden aangevraagd ten behoeve van het laden of lossen of indien een aanvullende risicoreducerende maatregel is getroffen. Ten aanzien van dit laatste wordt opgemerkt dat het dan moet gaan om een maatregel met betrekking tot het vervoer die aanvullend is ten opzichte van de vervoerseisen waaraan al op grond van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen moet worden voldaan. Het risicoreducerend effect van de maatregel moet bovendien bij de aanvraag onderbouwd worden.

Voor zowel een besluit tot vrijstelling als het beoordelen van een aanvraag om een ontheffing geldt, dat het besluit respectievelijk de verlening van de ontheffing getoetst wordt aan de openbare veiligheid, bedoeld in artikel 9 van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. In dat kader wordt in elk geval bezien of de vrijstelling of de ontheffing past binnen de vastgestelde risicoplafonds.

Verhouding tot andere wet- en regelgeving

De leden van de CDA-fractie vragen naar de stand van zaken met betrekking tot de noodzakelijke aanpassingen in de regelgeving ten aanzien van ruimtelijke ordening.

De ruimtelijke aspecten van het basisnet worden geregeld in een algemene maatregel van bestuur op grond van de Wet ruimtelijke ordening en de Wet milieubeheer. Het ontwerp-Besluit externe veiligheid

transportroutes is onlangs voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer en voorgepubliceerd in de Staatscourant met het oog op de inspraak. Technische uitwerkingsregels, zoals de vaststelling van meetpunten bij omgevingsobjecten, worden in de ministeriële regeling waarin ook regels ter uitvoering van dit wetsvoorstel worden opgenomen, ondergebracht. In deze regeling worden ook de wegen, hoofdspoorwegen en binnenwateren die tezamen het basisnet vormen en de bijbehorende afstanden tot de maximale 10^{-6} lijn van het plaatsgebonden risico opgenomen. Dit wetsvoorstel, nadat het tot wet is verheven, het Besluit externe veiligheid transportroutes en de hiervoor bedoelde ministeriële regeling treden tegelijk in werking.

De leden van de fractie van het CDA vragen op welke punten het wetsvoorstel de aangekondigde Omgevingswet raakt.

De Wet vervoer gevaarlijke stoffen behoort niet tot de wetten die geheel of gedeeltelijk zullen worden geïntegreerd in de aangekondigde Omgevingswet. In die wet worden in eerste instantie (met «de eerste module») alleen regels opgenomen met een gebiedsgericht karakter. Het Besluit externe veiligheid transportroutes, dat de ruimtelijke aspecten van het basisnet regelt, is gebaseerd op onder andere de Wet milieubeheer en de Wet ruimtelijke ordening. De Wet ruimtelijke ordening en de onderdelen van de Wet milieubeheer waarop het hiervoor genoemde besluit wordt gebaseerd, zullen wel integreren in de Omgevingswet. Dit betekent dat ook de betrokken regels in het Besluit externe veiligheid transportroutes onder die wet zullen komen te hangen.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de stand van zaken met betrekking tot de beleidsregels voor de beoordeling van de externe veiligheid bij tracébesluiten. Voorts vragen zij welk risico er is op ongelijktijdigheid en daarmee onzekere respectievelijk onduidelijke situaties voor betrokken partijen.

Opgemerkt wordt dat het aspect externe veiligheid al bij de totstandkoming van tracébesluiten wordt betrokken. De beoordeling van dit externe veiligheidsaspect gebeurt nu op grond van de Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen. Na inwerkingtreding van de regelgeving die noodzakelijk is voor de totstandkoming van het basisnet, zal de Circulaire worden ingetrokken. Om te voorkomen dat er als gevolg daarvan geen eenduidig beoordelingskader meer is voor de tracébesluiten die de minister op grond van de Tracéwet kan nemen, worden beleidsregels opgesteld voor de externe veiligheidsbeoordeling bij die tracébesluiten.

Die beleidsregel is nu in ambtelijke voorbereiding en zal tegelijkertijd met de overige voor het basisnet noodzakelijke regelgeving in werking treden. In het kader van deze voorbereiding wordt samen met Rijkswaterstaat en ProRail aan een eenduidig en zorgvuldig beoordelingskader gewerkt dat aansluit op het basisnet. De beleidsregels zullen ook voorgelegd worden aan alle betrokken partijen zodat ze kunnen anticiperen op de komst van die beleidsregels.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het juist is dat de minister met het wetsvoorstel de mogelijkheid krijgt om in elke – ook een onherroepelijke – omgevingsvergunning in te grijpen als die in de weg staat aan het treffen van maatregelen ter voorkoming van een overschrijding. Indien dat het geval is, vragen zij aan te geven in welke omstandigheden dat mogelijk is en welke uitgangspunten en criteria daarbij gelden, en hoe deze mogelijkheid zich verhoudt tot de rechtszekerheid. Ten slotte vragen zij of het juist is dat deze bevoegdheid van de

minister door de Wet revitalisering generiek toezicht per 1 oktober 2012 is geschrapt en nu via het basisnet weer wordt ingevoerd.

Het klopt dat dit wetsvoorstel in een bevoegdheid voorziet tot het geven van aanwijzingen ten aanzien van aanvragen om een omgevingsvergunning of verleende omgevingsvergunningen. Deze bevoegdheid is in het wetsvoorstel geïntroduceerd als gevolg van het door de Tweede Kamer aangenomen amendement (Kamerstukken II 2011/12, 32 862, nr. 32). Gebruikmaking van deze bevoegdheid is op grond van het voorgestelde artikel 2.34 Wabo slechts mogelijk indien dat in het algemeen belang geboden is én indien dat nodig is ten behoeve van maatregelen ter voorkoming van een dreigende overschrijding van risicoplafonds. In algemene zin kan worden opgemerkt dat van bevoegdheden als de onderhavige die ingrijpen in een bevoegdheid van een andere overheid, een terughoudend gebruik moet worden gemaakt. Slechts onder omstandigheden waarbij sprake is van een (dreigende) doorkruising van het algemeen belang zal van een dergelijk ingrijpend middel gebruik gemaakt kunnen worden. Het is eveneens juist dat met het amendement een bevoegdheid is geïntroduceerd die vergelijkbaar is met de aanwijzingsbevoegdheid die als gevolg van de Wet revitalisering generiek toezicht per 1 oktober 2012 is vervallen. Dit is bij de plenaire behandeling ook naar voren gebracht en als argumentatie gehanteerd voor het ontraden van dit amendement.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de mening van deze leden deelt dat het wetsvoorstel een sterke nationale kop betreft. Zij vragen tevens, indien de regering deze mening deelt, hoe groot zij de mogelijke schade voor de Nederlandse industrie en transportsector acht.

De basisnetwetgeving waarbij een evenwicht wordt bepaald tussen de belangen van vervoer, ruimtelijke ordening en veiligheid voor omwonenden en dat een mechanisme bevat om dit evenwicht in stand te houden, is nationaal beleid. De Europese regelgeving voor het vervoer van gevaarlijke stoffen stelt alleen eisen aan het (individuele) vervoer en bevat geen regels inzake het begrenzen van het risico vanwege het totale vervoer van gevaarlijke stoffen. Van een nationale kop is dan ook geen sprake.

Dit nationale beleid achten wij noodzakelijk om een evenwicht tussen de genoemde belangen in stand te houden, het risico vanwege het totale vervoer van gevaarlijke stoffen te kunnen beheersen en te voorkomen dat enerzijds de risico's van het vervoer autonoom toenemen en anderzijds bebouwing oprukt naar de infrastructuur ten koste van veiligheid van de omwonenden. Basisnet biedt aan alle partijen de door hen zo gewenste duidelijkheid en draagt daarmee zowel bij aan de economische en ruimtelijke ontwikkeling van ons land als aan de veiligheid van burgers. Uitgangspunt bij de voorbereiding van het basisnet is geweest dat het totale verwachte vervoersvolume binnen de vaste te stellen plafonds afgewikkeld kan worden, zij het soms niet via de voorkeursroutes van de vervoerders en niet zonder het treffen van aanvullende veiligheidsmaatregelen. In goed overleg met vertegenwoordigers van de chemische industrie en de vervoerssector zijn over deze vast te stellen plafonds afspraken gemaakt om te zorgen dat die plafonds de nodige ruimte bieden voor het vervoer. Indien als gevolg van een grotere groei van het vervoersvolume dan verwacht en/of het volgen van andere routes dan bestuurlijk is afgesproken (veelal routes door dichterbevolkte gebieden), risicoplafonds (dreigen te) worden overschreden, dan zal de minister in overleg gaan met de sector over mogelijke maatregelen om overschrijdingen te voorkomen of ongedaan te maken. Dan kan er sprake zijn van kosten voor de uitvoering van die maatregelen. Ook indien overleg over dergelijke maatregelen niet of niet tijdig tot een oplossing voor het

opheffen of voorkomen van overschrijdingen leidt en de minister gebruik maakt van de bevoegdheid om het vervoer van bepaalde stoffen over een bepaalde route te verbieden, kan er sprake zijn van extra kosten voor een bedrijf (voor zover dat bedrijf geen gebruik kan maken van een eventuele vrijstelling of ontheffing). Omdat niet op voorhand aangegeven kan worden hoe vaak en waar er sprake zal zijn van (dreigende) overschrijdingen, welke maatregelen dan het meest geëigend zullen zijn om die overschrijding ongedaan te maken of te voorkomen, hoe vaak en waar een routeringsmaatregel c.q. vervoersverbod getroffen zal worden en hoeveel en welke bedrijven door zo'n verbod getroffen zullen worden, is niet op voorhand te zeggen wat dan de mogelijke schade zal zijn. Over dit aspect is uitvoerig overlegd met de vervoersector en bestaat een gedeelde opvatting.

Buitenlandse vervoerders

De leden van de fractie van het CDA vragen wat de doorgang van buitenlands transport betekent in relatie tot de beoogde risicoverkleining.

De verwachte omvang van het transitovervoer (met herkomst én bestemming buitenland) is meegenomen bij de vaststelling van de risicoplafonds. Ook bij de monitoring van het vervoer en de toetsing van de omvang van het vervoer aan de risicoplafonds, telt dit vervoer mee. Indien er sprake is van (dreigende) overschrijding van de risicoplafonds, doet de minister onderzoek naar de oorzaak van de overschrijding en gaat in overleg met de sector over mogelijke oplossingen. Indien de sleutel tot de oplossing ligt bij het transitovervoer, zal het overleg zich toespitsen op de partij die dit vervoer verzorgt. Indien overleg over maatregelen niet (tijdig) leidt tot een oplossing en de minister gebruik maakt van de bevoegdheid om het vervoer van bepaalde stoffen over een bepaalde route te verbieden, dan geldt dat verbod ook voor transitovervoer. Door het verlenen van vrijstellingen en/of ontheffingen kan het verbod worden verzacht voor vervoer dat alleen via de verboden route de plek van herkomst of bestemming kan bereiken en voor vervoer waarvoor aanvullende veiligheidsmaatregelen zijn getroffen.

Aansprakelijkheid vervoerders

De leden van de CDA-fractie vragen aan te geven wat de toegevoegde waarde van de wet is als de meeste maatregelen vooral in overleg tot stand moeten komen en als individuele vervoerders niet aansprakelijk zijn

De toegevoegde waarde van deze wet is «duidelijkheid». Alle partijen weten waar ze aan toe zijn en binnen welke kaders ze moeten blijven. Zonder dit wetsvoorstel kunnen er geen grenzen gesteld worden aan de risico's van het totale vervoer over een bepaalde route. Zonder grenzen aan de risico's is er geen objectief criterium waaraan getoetst kan worden en op basis waarvan bepaald kan worden of overleg over maatregelen nodig is. Zonder dit wetsvoorstel is dit overleg vrijblijvend en is er geen bevoegdheid voor de minister om in te grijpen met een routeverbod indien het overleg niet (tijdig) leidt tot oplossingen. Zodra de minister een routeverbod heeft afgekondigd, dient elke individuele vervoerder zich aan dat verbod te houden. Overtreding van het verbod is een economisch delict.

Financiële aspecten

De leden van de fractie van het CDA vragen een inschatting te geven van de kosten van de lastenverzwaring op het niveau van de verschillende overheden.

Het Rijk heeft alleen kosten gemaakt om de in het kader van basisnet Spoor afgesproken risicoplafonds mogelijk te maken. Overal waar gevaarlijke stoffen over een baanvak met veel verkeersinteractie worden vervoerd, wordt de verbeterde versie van Automatische Treinbeïnvloeding aangebracht; deze werkzaamheden worden begin 2013 voltooid. Hieraan wordt 18 miljoen euro besteed.

Daarnaast is voor het oplossen van ruimtelijke knelpunten 13,4 miljoen euro in het Infrastructuurfonds gereserveerd. Dit kan worden gebruikt om bestaande kwetsbare objecten binnen de veiligheidszone aan te kopen – indien de eigenaar dat wenst – en ter vergoeding van eventuele planschade. Voor Dordrecht, Zwijndrecht en Tilburg loopt nog een onderzoek om het hoge groepsrisico te verlagen door een combinatie van maatregelen aan het spoor en aanpassing van bouwplannen. Het pakket aan mogelijke maatregelen aan het spoor is geraamd op 15 miljoen euro. De kosten voor het aanpassen van de bouwplannen zijn nog onbekend. Bestuurlijke besluitvorming over het totaalpakket is voorzien in de eerste helft van 2013.

Zodra de basisnetregelgeving in werking is, is de lastenverzwaring voor de overheden als volgt. De structurele beheerskosten voor het Rijk bedragen circa 2 miljoen euro per jaar. Dan gaat het om kosten als personeel, monitoring, onderzoek en onderhoud van het rekenmodel. Hier tegenover staat dat de inpassing van ruimtelijke plannen van nationale betekenis nu wel minder complex is. De basisnetregelgeving zal slechts in beperkte mate van invloed zijn op de decentrale uitvoeringspraktijk. Er is een verlichting van de onderzoekskosten bij ruimtelijke besluitvorming en kosten van aanpassing van bestemmingsplannen als gevolg van de inwerkingtreding van het basisnet worden vermeden door mee te liften met het reguliere aanpassings-schema.

PVV

Maatschappelijk aanvaardbaar risico

Voor een antwoord op de vragen van de leden van de fractie van de PVV naar de definitie van wat maatschappelijk aanvaardbaar is, verwijzen wij naar het antwoord dat is gegeven op de vragen van de leden van de VVD-fractie onder de opschriften «Risicobenadering: integraal of sectoraal?» en «Maatschappelijk aanvaardbaar risico».

De leden van de PVV-fractie vragen naar de visie van de regering inzake de rol en verantwoordelijkheid van de overheid met betrekking tot het waarborgen van, en verantwoordelijkheid nemen voor de fysieke veiligheid van burgers in relatie tot de verantwoordelijkheid die burgers zelf hebben.

Over het algemeen zou gesteld kunnen worden: burgers en bedrijven dragen die verantwoordelijkheid waar mogelijk en de overheid draagt die verantwoordelijkheid waar nodig. Zo is de rol van de overheid voor de veiligheid tegen overstromingen onomstreden. Daarnaast vinden we dat de burger zijn woning zelf moet verzekeren tegen een aantal risico's als stormschade. En dan is er een scala van voorbeelden die daar tussen in zitten.

Zo neemt de minister in dit wetsvoorstel de verantwoordelijkheid om het risico van het totale vervoer van gevaarlijke stoffen te beheersen. Het is voor de vervoersector ondoenlijk om met elke gemeente afzonderlijk tot (integrale) afspraken over dat totale risico te komen. Afspraken die dan bovendien vervolgens weer zullen moeten worden doorvertaald naar de

individuele vervoerder. De minister heeft daarom de verantwoordelijkheid genomen om, in overleg met vervoerders en gemeenten, tot een duurzaam evenwicht te komen en draagt vervolgens zorg voor centrale sturing op dit duurzame evenwicht.

Dat dit wetsvoorstel voorziet in deze centrale sturingsrol, laat onverlet dat ook het nodige wordt geleverd van het bedrijfsleven. Om binnen het risicoplaafond van het basisnet Spoor te kunnen blijven, heeft het bedrijfsleven in een bestuurlijk overleg van juli 2010 bijvoorbeeld toegezegd om zoveel mogelijk gebruik te gaan maken van de Betuweroute en om treinen zodanig samen te stellen dat wagons met brandbare gassen en met brandbare vloeistoffen niet aan elkaar gekoppeld zijn. Tegelijkertijd zullen burgers die willen bouwen langs de basisnetroutes afstand moeten houden en aanvullende bouwvoorschriften in acht moeten nemen.

WRR-reflectie «Evenwichtskunst»

De leden van de fractie van de PVV vragen aan te geven, met inachtneming van publicatie van de WRR getiteld «Evenwichtskunst», op welke manier in het wetsvoorstel tot uitdrukking komt dat de overheid zich een kleinere rol toebedeelt. Kan de regering aangeven welke van de opties voor evenwichtige verantwoordelijkheidsverdeling, die in de WRR-reflectie worden geschetst, terug te vinden zijn in dit wetsvoorstel, zo vragen de leden tevens in dit verband.

In dit wetsvoorstel neemt de minister een centrale sturingsrol op zich, door het vervoer van gevaarlijke stoffen te monitoren en waar nodig in te grijpen ter voorkoming dat de risicoplafonden worden overschreden. Die centrale sturingsrol is nodig voor een systematiek ter beheersing van het risico vanwege het totale vervoer.

Juist vanwege de plafonds die in het kader van dit wetsvoorstel ter beheersing van dat risico zullen worden vastgesteld, waren afspraken mogelijk zodat de bereikbaarheid van chemische complexen tot 2040 gegarandeerd is en dat alle belangrijke ruimtelijke plannen gerealiseerd kunnen worden. Medeoverheden, bedrijven en vervoerders kunnen door de duidelijkheid die met de begrenzing van risico's wordt gegeven, makkelijker en sneller tot investeringsbeslissingen komen. De veiligheid van burgers langs de infrastructuur is daarmee ook gediend.

Daarnaast is van belang dat de bestuurlijke last voor het bevoegd gezag voor de ruimtelijke besluiten zal afnemen, zodra het basisnet in werking is getreden. Bij ruimtelijke ontwikkelingen langs de infrastructuur bestaat een beoordeling van het plaatsgebonden risico nog slechts uit het toepassen van de afstanden waarmee de risicoplafonden worden vastgesteld. Van ingewikkelde berekeningen op basis van onzekere prognoses is dan geen sprake meer. En ook de verantwoording voor het groepsrisico wordt eenvoudiger en robuuster.

Om tot een evenwichtige verantwoordelijkheidsverdeling te komen is met alle betrokken partijen een bestuurlijke afweging gemaakt. Alle partijen hebben, vanwege hun eigen belang bij het doorgaan van het basisnet, uiteindelijk ingestemd met een aantal compromissen. Deze bestuurlijke afspraken zijn in juli 2010 vastgelegd en vervolgens vertaald in het wetsvoorstel. Op dat moment was het WRR-rapport «Evenwichtskunst» niet beschikbaar.

Financiële aspecten

De leden van de PVV-fractie vragen aan te geven welk financieel risico onteigeningsprocedures in het kader van dit wetsvoorstel met zich brengen?

Dit wetsvoorstel regelt de vervoerszijde van het basisnet. Het wetsvoorstel stelt de grenzen voor het risico vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen en bevat een systematiek ter beheersing van dat risico. Op objecten die zich bevinden langs de infrastructuur waarover dat vervoer plaatsvindt, heeft dit wetsvoorstel geen betrekking. Van onteigening zal op grond van het voorliggend voorstel dan ook geen sprake zijn.

De ruimtelijke beperkingen die langs de infrastructuur, in verband met het basisnet, zullen gaan gelden worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur op grond van de Wet ruimtelijke ordening en de Wet milieubeheer, met als citeertitel Besluit externe veiligheid transportroutes. In dat besluit wordt niet voorzien in een verplichting voor gemeenten om te onteigenen, ook niet ten aanzien van bestaande kwetsbare objecten binnen veiligheidszones. Rijkswaterstaat zal bezien of deze kwetsbare objecten een andere bestemming kunnen krijgen of zal trachten deze minnelijk te verwerven, zoals ook vermeld in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie is gemeld. Wel zal het Besluit externe veiligheid transportroutes ertoe leiden dat een beperkt aantal bouwmogelijkheden die in geldende bestemmingsplannen besloten liggen, weggenomen moeten worden. Dit doet zich echter dusdanig beperkt voor, dat de hiermee gemoeide kosten geraamd zijn op ten hoogste 1 miljoen Euro.

GroenLinks

De leden van de fractie van GroenLinks vragen wat de meerwaarde is van een wettelijk verankerd basisnet, ten opzichte van de bestaande wet- en regelgeving over het vervoer van gevaarlijke stoffen en regelgeving ten aanzien van ruimtelijke ordening. Welke bijdrage levert het basisnet aan vergroten van de veiligheid, zo vragen deze leden tevens.

De bestaande regelgeving voor de ruimtelijke ordening vraagt gemeenten bij ruimtelijke plannen rekening te houden met het totale risico van het vervoer over een bepaalde route. De bestaande wet- en regelgeving voor het vervoer van gevaarlijke stoffen stelt weliswaar eisen aan individuele vervoerders zodat elk transport aan de gestelde veiligheidseisen moet voldoen, maar begrenst het risico van het vervoer in zijn totaliteit over een bepaalde route niet. Juist dat laatste hebben gemeenten nodig om verantwoorde ruimtelijke investeringsbeslissingen te kunnen nemen. Het basisnet slaat een brug tussen beide wettelijke systemen. Dit wetsvoorstel geeft de minister de bevoegdheid om grenzen aan het risico te stellen en biedt een mechanisme om te voorkomen dat die grenzen worden overschreden door het vervoer. Het Besluit externe veiligheid transportroutes zal regelen hoe gemeenten in hun ruimtelijke planvorming rekening moeten houden met de aan het vervoer geboden risicoruimte. Dit alles leidt er toe dat aan omwonenden een basisbeschermingsniveau wordt geboden en dat met het basisnet duidelijkheid wordt geboden over het risico dat zij kunnen lopen.

Het basisnet levert op twee manieren een bijdrage aan het vergroten van de veiligheid. In de eerste plaats zijn voorafgaande aan de bestuurlijke vaststelling van de risicoplafonds met name ten aanzien van de modaliteit spoor generieke veiligheidsmaatregelen getroffen, die de risico's die omwonenden langs het gehele spoorweginet lopen, fors verlaagd hebben. Dankzij die maatregelen (zoals warme-BLEVE-vrij samenstellen van treinen, extra ATBvv, optimaliseren gebruik Betuweroute) konden de risicoplafonds lager worden vastgesteld dan zonder deze maatregelen. De winst van deze maatregelen is dus direct ten goede gekomen van de veiligheid van de omwonenden.

In de tweede plaats werken de risicoplafonds als stimulans voor permanente verbetering van de veiligheid. Om bij voortgaande groei van het

vervoer binnen de vastgestelde risicoplafonds te kunnen blijven, zijn aanvullende veiligheidsmaatregelen aan de vervoerszijde nodig. Weliswaar neemt de totale omvang van het risico op een bepaalde route niet af indien de veiligheidswinst wordt gebruikt om meer vervoer mogelijk te maken, maar elk transport op zich wordt wel veiliger. De kans op een incident neemt daarmee navenant af.

In antwoord op de vraag van leden van de fractie van GroenLinks wat de totale kosten van een basisnet, inclusief de kosten voor de rijksoverheid en de gemeenten, verwijzen wij naar het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie onder het opschrift «Financiële aspecten».

Aansprakelijkheid vervoerders

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of overwogen is aansprakelijkheid voor het vervoer van gevaarlijke stoffen in te voeren. Zij verwijzen daarbij naar Europese regelgeving waarin daaromtrent aanbevelingen zouden zijn opgenomen.

Ervan uitgaande dat met deze vraag bedoeld wordt op de Europese regelgeving inzake de aansprakelijkheid bij milieuschade, merken wij het volgende op. Het vervoer van gevaarlijke stoffen is een activiteit die valt onder de reikwijdte van de EG-richtlijn milieuaansprakelijkheid. De EG-richtlijn milieuaansprakelijkheid is dus al van toepassing is op het vervoer van gevaarlijke stoffen. De hiervoor bedoelde richtlijn is geïmplementeerd in titel 17.2 van de Wet milieubeheer en daarom ook van toepassing op het vervoer van gevaarlijke stoffen. Er is dus aansprakelijkheid ingevoerd voor het vervoer van gevaarlijke stoffen indien het milieu in het geding is. Daarnaast zijn de reguliere aansprakelijkheidsregels zoals vervat in het Burgerlijk Wetboek (Boeken 6 en 8) van toepassing.

Proportionaliteit

De leden van de fractie van GroenLinks vragen van de regering een reactie op de stelling van prof. dr. I. Helsloot dat veiligheidsbeleid disproportioneel is als met hetzelfde geld elders meer mensenlevens gewonnen kunnen worden. In dat verband vragen zij tevens of bekeken is of het basisnet de beste investering is om mensenlevens te redden.

Risiconormen zijn het sluitstuk van het politieke debat over de maatschappelijke aanvaardbaarheid van risico's. In de discussie over haalbaar en betaalbaar moet ook de vraag aan de orde komen of de veiligheidsmaatregelen al dan niet proportioneel zijn. Burgers, bedrijven en medeoverheden geven daarbij aan wat zij willen van het bestuur dat zij gekozen hebben.

Het is echter onwaarschijnlijk dat burgers willen dat de overheid alle «veiligheidseuro's» besteedt aan dijkverzwaring en niets uittrekt voor verkeersveiligheid op de weg of op het spoor, omdat de kans en maatschappelijke gevolgen van deze risico's relatief veel kleiner zijn dan bij overstromingen. Burgers willen hun risico's over de volle breedte gedekt hebben met de polisvoorwaarden die ze samen hebben gekozen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering tevens in te gaan op de stelling van prof. dr. I. Helsloot dat de ontwerpers van veiligheidsmaatregelen de pijn van de kosten niet voelen, en dat dit kan leiden/ vaak leidt tot disproportioneel veiligheidsbeleid.

Hoewel het wetsvoorstel en de bijbehorende basisnetregelgeving is vormgegeven door het Rijk, is het basisnet tot stand gekomen in nauw

overleg met alle betrokken partijen. In het kader van basisnet zijn alle belanghebbende partijen uitvoerig betrokken bij de beleidsvoorbereiding, zijn de soms tegengestelde belangen zorgvuldig met elkaar afgewogen en zijn ter afsluiting een reeks bestuurlijke afspraken gemaakt. Het basisnet is dus ontworpen in overleg met en op basis van afspraken met gemeenten en vervoerders, waarbij beide partijen het opportuun hebben geacht om water bij de wijn te doen.

Veiligheidszones en risicoplafonds

De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar de betekenis van het begrip «veiligheidszone». Betekent dat begrip dat er buiten deze zone geen schadelijke gevolgen voor personen en woningen/ gebouwen/ installaties zullen optreden als gevolg van een calamiteit met het vervoer van gevaarlijke stoffen, zo vragen zij voorts in dit verband.

Nee, dat betekent het begrip «veiligheidszone» niet. Het gebied waar een ongeval met gevaarlijke stoffen nog tot schade kan leiden voor personen en objecten, wordt het effectgebied genoemd. Dit effectgebied is afhankelijk van de soort stof die wordt vervoerd, van het type incident en van de vervolg gebeurtenissen. Bij de verantwoording van het groepsrisico wordt het effectgebied beschouwd, alsmede de mogelijkheden tot zelfredzaamheid en voor hulpverlening. De veiligheidszone wordt begrensd door de vast te stellen plafonds voor het plaatsgebonden risico en is het gebied waar het plaatsgebonden risico zodanig hoog kan zijn (namelijk hoger dan de maatschappelijk aanvaardbare waarde van 10^{-6}) dat het wenselijk is dat hier zo min mogelijk mensen wonen en werken.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen wat de betekenis is van de diverse risicoplafonds in relatie tot veiligheidszones voor divers vervoer, in relatie tot beheersing van het groepsrisico aan de vervoerszijde. Hoe ziet de regering de relatie tot andere risicoplafonds, bijvoorbeeld voor overstromingen, zo vragen zij voorts.

Het wetsvoorstel kent twee soorten risicoplafonds:

- PR-plafonds (art. 14, 1^e lid);
- GR-plafonds (art. 14, 2^e lid).

Onder het PR-plafond wordt verstaan de plaats, uitgedrukt in een afstand die wordt gemeten vanaf het midden van de infrastructuur waar het plaatsgebonden risico dat wordt veroorzaakt door het vervoer van gevaarlijke stoffen over die infrastructuur, niet groter mag zijn dan één op een miljoen per jaar (PR 10^{-6}). Die plaats bepaalt ook de grens van de veiligheidszone. Het vervoer moet zorgen dat het risico buiten de zone niet groter is dan 10^{-6} . Gemeenten moeten er bij hun ruimtelijke planvorming voor zorgen dat kwetsbare objecten buiten deze zone te blijven.

Het groepsrisico is niet alleen afhankelijk van het vervoer over, maar ook van de omvang en dichtheid van de bevolking in de omgeving van de infrastructuur. De GR-plafonds dienen ter beheersing van het vervoersaandeel in het groepsrisico. Uit onderzoek is gebleken dat die beheersing mogelijk is met behulp van aanvullende contouren, corresponderend met de waarden 10^{-7} en/of 10^{-8} van het plaatsgebonden risico. Anders dan de PR 10^{-6} -waarde hebben de PR 10^{-7} - resp. PR 10^{-8} -waarden geen ruimtelijke betekenis. Het is een indicator voor de maximale bijdrage van het vervoer in het groepsrisico.

In de notitie «Omgaan met risico's» uit 1988 is de kans op overlijden per jaar ten gevolge van verdrinking bij dijkdoorbraak geraamd op 10^{-7} . De kans op een dijkdoorbraak is echter groter, namelijk 10^{-4} . Het verschil tussen beide getallen wordt verklaard door het feit dat hoog water of een

dijkverzwakking goed voorspeld kan worden, waardoor veel burgers en have tijdig kunnen evacueren.

In antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie om een toelichting op de compromissen over lagere risico's op de Brabantroute en de goederenroute Oost-Nederland, verwijzen wij naar het antwoord op een vraag van de PvdA-fractie onder het opschrift «Dichtbevolkte gebieden».

Basisnet Spoor

De leden van de fractie van de GroenLinks hebben vragen bij het terugbrengen van het aantal kilometers overschrijding van de oriëntatiewaarde van 220 kilometer naar 20 kilometer dat als winst van het basisnet Spoor wordt gezien. Voor wie is dit winst en is dit virtuele winst, zo vragen deze leden.

In het kader van de totstandkoming van het basisnet is met het bedrijfsleven een aantal afspraken gemaakt en wordt een aantal generieke maatregelen getroffen. Als gevolg daarvan kan een goederentrein op een groot aantal plaatsen niet langer met lage snelheid door rood sein rijden, rijden op een aantal routes minder treinen met gevaarlijke stoffen en is op veel routes door een andere samenstelling van treinen de kans op een grote explosie verkleind.

Het gaat hier over echte veiligheidswinst in de praktijk omdat de kans wordt verlaagd dat een groep tegelijkertijd slachtoffer wordt van een ongeval. Voor gemeenten betekent dit meer verantwoorde ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden met het oog op de oriëntatiewaarde van het groepsrisico.

Basisnet Weg

De leden van de GroenLinks-fractie vragen om een toelichting op de werking van het basisnet Weg. Hoe wordt gestuurd op aantallen tankauto's et cetera, zo vragen deze leden.

Het basisnet gaat uit van het beheersen van de risicoplafonds zoals die op grond van dit wetsvoorstel zullen worden vastgelegd

Om voor het basisnet Weg tot deze plafonds te komen, zijn vervoerstellingen uitgevoerd en is aan de hand van het hoogste groeiscenario van het Centraal Planbureau de vervoersomvang in 2020 vastgesteld, waarbij ook rekening is gehouden met de onzekerheden in de tellingen. Deze vervoersomvang is afgestemd met het bedrijfsleven, de VNG en het IPO. Door middel van tellingen van het werkelijk vervoer van gevaarlijke stoffen, trendanalyses en prognoses wordt bezien of de omvang van het vervoer van dien aard zal zijn dat de risicoplafonds (dreigen) te worden overschreden. Alsdan zal onderzoek worden gedaan naar de oorzaak van de overschrijding en of er sprake is van een incidentele of structurele overschrijding van het plafond. Is dit laatste het geval dan zal in overleg met de vervoersector worden gezocht naar mogelijke maatregelen. Gedacht kan worden aan technische maatregelen of alternatieve routes, maar ook aan maatregelen aan de infrastructuur die het betreffende wegvak veiliger maken. In het uiterste geval kunnen wegvakken met het instrument van routing uitgesloten worden voor het vervoer van

bepaalde stoffen of categorieën stoffen. Noodzakelijk vervoer kan alsdan met ontheffing toch gebruik maken van het betreffende wegvak als dit nodig is voor de bereikbaarheid.

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

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