

Vergaderjaar 1994–1995

23 250

Regels voor het vervoer van gevaarlijke stoffen (Wet vervoer gevaarlijke stoffen)

Nr. 7

EINDVERSLAG

Vastgesteld 27 oktober 1994

Na kennisneming van de memorie van antwoord en de nota van wijziging zijn door de vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat¹, nog enkele vragen gesteld en opmerkingen gemaakt.

Onder het voorbehoud dat de regering tijdig de gestelde vragen zal hebben beantwoord en op de gemaakte opmerkingen zal zijn ingegaan, acht de commissie de openbare behandeling over dit voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid zijn verheugd dat de regering in de vorm van een nota van wijziging tegemoet is gekomen aan enkele, in het voorlopig verslag, gestelde vragen en opmerkingen. Bovendien stemmen deze leden in hoofdlijnen in met de reactie van de regering op het voorlopig verslag, zoals die in de memorie van antwoord staat beschreven. Zij wijzen er op dat, gezien de lange voorgeschiedenis van het onderhavige wetsvoorstel, snelle voortgang is geboden.

De leden van de VVD-fractie danken de regering voor de beantwoording van de door hen in het voorlopig verslag gestelde vragen en gemaakte opmerkingen. Op enkele onderdelen achten zij de antwoorden niet toereikend of hebben de antwoorden niet de benodigde duidelijkheid verschaft.

De fractie van de D66 heeft met interesse kennis genomen van de door de regering gegeven antwoorden.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord en bijbehorende nota van wijziging. Zij zien aanleiding om op enkele punten nog nader terug te komen.

¹ Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), voorzitter, Van den Berg (SGP), Lilipaly (PvdA), Biesheuvel (CDA), ondervoorzitter, Reitsma (CDA), Brinkman (CDA), Versnel-Schmitz (D66), Van Gijssel (PvdA), Leers (CDA), Van Heemst (PvdA), Verbugt (VVD), Van Rooy (CDA), Poppe (SP), Van 't Riet (D66), Duivesteyn (PvdA), H. G. J. Kamp (VVD), Stellingwerf (RPF), Crone (PvdA), Roethof (D66), M. B. Vos (GroenLinks), Verkerk (AOV), Van Zuijlen (PvdA), Van Waning (D66), Keur (VVD), Hofstra (VVD).

Piv. leden: Blauw (VVD), Schutte (GPV), Van Gelder (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Dankers (CDA), Van der Linden (CDA), Zijlstra (PvdA), Terpstra (CDA), Huys (PvdA), Korthals (VVD), Esselink (CDA), Hillen (CDA), H. Vos (PvdA), Remkes (VVD), Leerkes (Unie 55+), Witteveen-Hevinga (PvdA), Augusteijn-Esser (D66), Rosenmöller (GroenLinks), Aiking-van Wageningen (AOV), Van Zijl (PvdA), Hoekema (D66), Klein Molekamp (VVD), Te Veldhuis (VVD).

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid delen de mening van de regering dat brongerichte maatregelen in de binnenstedelijke gebieden de voorkeur hebben boven effectgerichte maatregelen. Zij wijzen er dan ook op dat bij een optimale combinatie van beide invalshoeken, zoals die in het kader van diverse projecten en activiteiten wordt gehanteerd, brongerichte maatregelen uitgangspunt zouden moeten zijn.

Deze leden onderschrijven de mening van de regering dat de wet vervoer gevaarlijke stoffen een kaderwet is waarin de hoofdlijnen van normering worden gegeven. Vanwege het internationale kader van regelgeving, het technische karakter en de omvang van het aantal uitvoeringsvoorschriften zullen deze leden niet aandringen op regeling via algemene maatregel van bestuur.

De leden van VVD-fractie pleiten er met nadruk voor dat de regering nogmaals het verzoek van de VVD-fractie in overweging neemt om voor de algemene maatregelen van bestuur een voorhangprocedure in de wet op te nemen. De nationale wetgever heeft namelijk geen of nauwelijks invloed op internationale wetgeving en -regels. Indien er geen voorhangprocedure is zal er helemaal sprake (kunnen) zijn van een democratisch deficit. Zeker in het geval waarin de regering een eigen beleidsruimte heeft, is een voorhangprocedure wenselijk. Graag ziet de VVD-fractie een reactie van de regering op deze punten. Is de regering tevens bereid om een een- of tweejaarlijkse evaluatie van beleid uit te voeren in verband met het raamkarakter van de wet?

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid blijven bij hun mening dat overheveling van de Kernenergiewet in het kader van een integrale regeling van het vervoer van gevaarlijke stoffen wenselijk zou zijn geweest. Zij vinden het door de regering naar voren gebrachte bezwaar ten aanzien van een verbreding van het kader van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen niet onoverkomelijk. Zij betreuren het dat het aangekondigde onderzoek ten aanzien van de overheveling, anders dan in de memorie van toelichting staat vermeld, door de overige betrokken ministeries nog niet is gestart en vragen hiervoor een verklaring.

2. Aard en omvang van het vervoer van gevaarlijke stoffen

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid juichen het toe dat, onder anderen vanuit de invalshoek van vervoersveiligheid, interdepartementaal nader onderzoek wordt verricht naar de mogelijkheden van vervoer van petrochemische basisproducten via buisleidingen. In welke fase bevindt dit onderzoek zich? Deze leden willen te zijner tijd graag op de hoogte worden gesteld van de uitkomsten. Wordt ook voor andere producten onderzoek naar vervoer via buisleidingen overwogen?

Deze leden delen de mening van de regering dat internationaal moet worden gewerkt aan operationele en inhoudelijke samenwerking en het harmoniseren van inhoud en handhaving om tot een veiliger vervoer te kunnen komen.

In dat kader is het ook van belang om te streven naar een effectievere controle op het vervoer van gevaarlijke stoffen. Op het ministerie wordt hiervoor een methodiek ontwikkeld. Wordt in dit kader ook samengewerkt met buitenlandse opsporingsdiensten en hoe vindt deze samenwerking plaats? Bestaat er een inventarisatie van internationale opsporingsmethodieken en hoe moet de kwaliteit en effectiviteit van de Nederlandse opsporingsmethodieken in een internationale vergelijking worden geduid, zo vragen de leden van de PvdA-fractie?

De regering ontwikkelt een methodiek om een effectievere controle op het vervoer te verwezenlijken. De leden van de VVD-fractie vragen de regering of zij kan informeren, welke methodiek er zal worden gebruikt, wat de strekking van de inhoud zal zijn en hoe de aanpak zal worden. Wanneer kan een rapport hierover worden tegemoet gezien?

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid vragen of de geslaagde pilot in Dordrecht, waar langs elektronische weg (EDI) door de binnenvaart gevaarlijke stoffen worden gemeld, wordt uitgebreid tot andere verkeersposten. Vinden dergelijke projecten en pilots met telematica ook in het wegvervoer plaats?

Voor het wegvervoer bestaat een rijverbod bij plaatselijk gladde wegen en bij slecht zicht. Volgens de regering zijn de ervaringen met deze opzet positief. De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid willen graag kennis nemen van de kwantitatieve analyse die tot deze conclusie heeft geleid.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering hoe het preventiebeleid eruit ziet. Zijn de voorzieningen zoals deze op bladzijde 8 zijn beschreven door de regering adequaat genoeg voor het hele land? Kan men bij een calamiteit overal op tijd ter plaatse zijn? Zo nee, welke wensen zijn er nog en welke aanvullingen en of verbeteringen zijn er nodig? Is er wat voor te zeggen om particuliere bedrijven meer bij de rampenbestrijding in te schakelen waardoor meer en betere spreiding en afdekking van hulp tot stand kan worden gebracht?

De regering heeft op bladzijde 8 melding gemaakt van het bestaan van systemen voor het wegvervoer waarmee op beperkte schaal voertuigen kunnen worden gevolgd via satelliet. Zal dit op ruimere schaal worden toegepast? Zo ja, hoe dan? Zo niet, waarom niet? Past hier (g)een internationale aanpak, zo vragen de leden van de fractie van de VVD.

Overweegt de regering om het systeem voor het railvervoer te verbeteren? Zo ja, hoe? De leden van de fractie van de VVD vragen of het niet wenselijk zou zijn om dit in internationaal verband te regelen. Volgens bladzijde 8 heeft de regering het voornemen, een onderzoek te doen naar de mogelijkheid om containers met een alarmeringssysteem uit te rusten. Hoever staat het met het onderzoek? De leden van de fractie van de VVD informeren of de regering al een indicatie van de oplossingsrichting(en) kan geven.

De leden van de D66 fractie zouden graag een uitgebreider antwoord willen op de vraag hoe het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor door andere maatschappijen dan de NS geregeld gaat worden. In de beantwoording van de vragen door de regering wordt slechts gewezen op interne regelingen van de NS ten aanzien van extreme weersomstandigheden en het meld- en volgsysteem BRAVO, terwijl de mogelijkheid bestaat dat derden, die niet de beschikking hebben over dit soort systemen en regelingen, het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor op zich zullen gaan nemen.

3. Hoofdpijnen van het beleid

Op welke niveaus liggen de huidige risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen, uitgedrukt in de eenheden en normen zoals gebruikt in de nota «omgaan met risico's»? Gaat het hierbij om kansen op een dodelijk ongeval in individuele gevallen van 1 op 10 000 (10 tot de macht - 4), 1 op 100 000 (10 tot de macht - 5) of 1 op 1 miljoen (10 tot de macht - 6) per jaar, of iets vergelijkbaars? De leden van de VVD-fractie vragen de

regering om dit nader inzicht uit te splitsen voor de verschillende vervoersstromen over water, weg, spoor en per buisleiding.

De VVD-fractie vraagt de regering om alsnog in te gaan op het begrip basiskwaliteit zoals dit door de leden van de VVD-fractie in het voorlopig verslag is genoemd.

De regering heeft op bladzijde 10 gesteld dat gemotiveerd van de norm moet kunnen worden afgeweken. De leden van de VVD-fractie vragen de regering wanneer en onder welke condities van de norm kan worden afgeweken en om welke concrete vormen het dan gaat.

De leden van de fractie van de VVD vragen de regering nader te motiveren waarom risiconormen voor vervoersactiviteiten veeleer het karakter moeten hebben van signaalfunctie, terwijl die voor stationaire inrichtingen als (pseudo-)wettelijke norm zouden moeten gelden. En is het niet zo dat risicocriteria voor stationaire inrichtingen mogelijk eveneens zouden kunnen resulteren «in maatregelen die de maatschappelijke en economische functie van de industriële installaties ernstig zouden belemmeren»? Wat is dus de consistentie in de regeringsbenadering met betrekking tot aanvaardbare risico's voor (omwonende) burgers? Waarom wordt er zo'n fundamenteel en afwijkend verschil gemaakt tussen mobiele en stationaire installaties? Qua gevolgen kunnen de risico's toch (ook) vergelijkbaar groot zijn? De VVD fractie verzoekt om een meer gedegen en afgewogen benadering en afweging.

3.3. Handhaving

Op het gebied van de handhaving is het corps Controleurs gevaarlijke stoffen opgegaan in de Rijksverkeersinspectie waarbij de verwachting is dat het aantal controles op het vervoer gevaarlijke stoffen zal stijgen van 20 000 naar 35 000 per jaar. De Rijksverkeersinspectie zal echter met meer taken belast zijn. De zorg die de leden van de D66-fractie hebben is of de kwantiteit niet ten koste gaat van de kwaliteit. Tenslotte gaat het om een deskundigheidsteam dat opgaat in een algemeen team en meer taken krijgt.

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid herhalen hun zorg over het hoge percentage overtredingen van de huidige wet. Met name op binnenvaarttankschepen ligt dit op 70%. De door de regering gegeven verklaring bevreemdt de leden. Betekent deze verklaring dat de regering zich bij het percentage neerlegt? Overweegt de regering aanpassing van de regelgeving, in die zin dat minder en eenvoudiger regels zullen worden geformuleerd, of wordt strenger vastgehouden aan handhaving?

De leden van de VVD-fractie vinden het percentage van overtredingen verontrustend. Welke concrete doelstelling, heeft de regering om de pakkans te vergroten?

Op het gebied van handhaving bleek zowel in 1990 als in 1992 dat bij het vervoer van verpakte gevaarlijke stoffen in containers het aantal overtredingen rond de 50 % schommelt; het gaat dan met name om het volgens de regels stuwen en vastzetten van de lading. In Nederland gaat dat volgens de regering om 17%. Vooral in het licht van de ramp met de Estonia is dit een onaanvaardbare situatie. Het streven is dit percentage terug te dringen. De leden van de D66 fractie vragen of de regering daarvan een planning kan geven.

Daarnaast willen de leden van de D66-fractie met het oog op de veiligheid weten hoe ver het nu staat met het voornemen van de regering

de mogelijkheid te onderzoeken containers uit te rusten met alarmerings-apparatuur.

4. Bestaande regelgeving en leemten

Wil de regering betogen dat er geen knelpunten zijn bij het vervoer van gevaarlijke stoffen (zoals door de regering op bladzijde 13 van het voorlopig verslag wordt vastgesteld), «omdat er structureel wordt gewerkt aan de veiligheid»? Ontkent de regering de gesignaleerde knelpunten zoals weergegeven door de fractie van de VVD? Zo nee, kan dan alsnog worden ingegaan op deze knelpunten?

Volgens de regering worden in internationaal overleg regels tot stand gebracht ten aanzien van alle aspecten met betrekking tot het vervoer van gevaarlijke stoffen. Wanneer kunnen deze regels tegemoet worden gezien?

5. De Wet vervoer gevaarlijke stoffen

5.1. Reikwijdte van het wetsvoorstel

De fractie van de VVD wijst er op dat in dit onderdeel door de regering wordt gesteld: «Voor alle duidelijkheid benadruk ik, dat voor de inrichting waarbinnen de overslag plaats vindt, de Wet milieubeheer onverkort naast de Wet vervoer gevaarlijke stoffen van toepassing is». Hier komt nu juist het conflict uit voort tussen de Wet milieubeheer en de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. Moet nu een gevaarlijke stof, die langer dan kortstondig opgeslagen is tijdens het transportproces (bijvoorbeeld een stuwadoorsbedrijf waar een zeeschip met enkele dagen vertraging door slecht weer later aankomt) gaan voldoen aan de voorschriften van de Wet milieugevaarlijke stoffen betreffende verpakking en etikettering? Een zelfde casus is denkbaar bij de andere transportmodaliteiten weg, binnenwateren, spoor en lucht. Indien het antwoord van de regering bevestigend luidt, zal dit op veel praktische bezwaren stuiten. De kernvraag zal dus zijn: Hoe lang is kortstondige opslag? Is het niet beter om deze sterk transportgerelateerde activiteit geheel onder de Wet vervoer gevaarlijke stoffen te brengen en bij of krachtens de Wet vervoer gevaarlijke stoffen regels te stellen ten aanzien van het nederleggen tijdens het vervoer?

De doelstelling van de wet, namelijk het tot stand brengen van een integrale wet die de huidige «leemtewet» moet vervangen, schiet volgens de leden van de D66 fractie tekort.

Doel van de wet is bevordering openbare veiligheid bij het vervoer van gevaarlijke stoffen, zowel voor bij het vervoer betrokkenen als voor de omgeving. De leden van de D66-fractie is verheugd over het alsnog in de wet onderbrengen van het «nederleggen tijdens het vervoer». Zij vragen echter of er niet meer van dit soort punten zijn waar wetten elkaar overlappen en waarbij dit problemen op zal gaan leveren.

Spoorvervoer vindt deels plaats via emplacementen; deze vallen volgens de minister nog steeds onder de Wet milieubeheer (voorheen Hinderwet) die nastreeft gevaar, schade en hinder te beperken. De D66-fractie vraagt een nadere toelichting over de afbakening tussen de externe veiligheidsvoorschriften Hinderwet voor goederenemplacementen en de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. Het vervoer gevaarlijke stoffen door buisleidingen wordt niet in deze wet opgenomen, maar in het Structuurschema buisleidingen. Is de regering met de leden van de fractie

van D66 van mening dat gezien de integrale doelstelling van deze wet het niet beter is het in deze wet te regelen?

De leden van de SGP-fractie achten het zinvol te onderzoeken op welke wijze het vervoer van radio-actieve stoffen onder de Wet vervoer gevaarlijke stoffen kan worden gebracht; hoewel zij beseffen dat dit een ingrijpende wijziging van de wet zal vragen, dringen zij niettemin aan op een onderzoek binnen afzienbare termijn. Het zou goed denkbaar zijn de resultaten van dit onderzoek beschikbaar te hebben op het moment dat de Wet vervoer gevaarlijke stoffen aan een evaluatie wordt onderworpen.

De leden van de SGP-fractie zijn tevreden met het in het wetsvoorstel opnemen van het nederleggen van gevaarlijke stoffen tijdens het vervoer. Op dit punt rest bij hen nog de vraag in hoeverre een sluitende regeling (in dit wetsvoorstel dan wel in een andere wettelijke regeling) is getroffen ten aanzien van de verpakking, aangezien in artikel 2, eerste lid, onder c (nieuw) slechts gesproken wordt van het vervoermiddel.

De leden van de D66-fractie betreurt het dat het vervoer van gevaarlijke stoffen door de lucht en over zee niet in deze wet is geregeld, dit vervoer wordt nu geregeld in de Luchtvaartwet en de Schepenwet, afstemming alleen lijkt deze leden onvoldoende.

De overheveling van het vervoer van radioactieve stoffen van de Kernenergiewet naar de Wet vervoer gevaarlijke stoffen wordt als ingrijpend gezien. De D66-fractie zou graag de mogelijkheid openhouden deze op den duur wel te verschuiven naar de Wet vervoer gevaarlijke stoffen.

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid blijven zorgen hebben over het gemak waarmee het gebod tot mijding van de bebouwde kom kan worden genegeerd. Zij doelen hierbij op de stelling in de memorie van toelichting dat «een andere route die verhoudingsgewijs een onaanvaardbare verlenging van de te rijden afstand zou betekenen, niet als redelijk kan worden beschouwd». Wat verstaat de regering precies onder «een verhoudingsgewijs onaanvaardbare verlenging»? De regering noemt in de memorie van antwoord het voorbeeld van de Drechtunnel. Deze leden vinden het belangrijk dat de regering omschrijft onder welke, concreet omschreven, omstandigheden het uitgesloten is dat door de bebouwde kom wordt gereden.

5.2. Verhouding tot andere wetgeving

De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat het wetsvoorstel een toegerust instrumentarium moet bieden om onregelmatigheden bij het transport van gevaarlijk afval tegen te gaan. Uit de memorie van antwoord is hen gebleken dat dit ook de inzet van de regering is; graag zien zij nog eens geëxpliciteerd dat er ten aanzien van bedoeld transport sprake is van naadloos op elkaar aansluitende regelgeving. Daarnaast is bij deze leden twijfel gerezen of met dit wetsvoorstel voldoende greep kan worden verkregen op de stromen van gevaarlijk afval. Zij vragen de regering op welke wijze effectieve controle kan plaatsvinden op de herkomst en bestemming van gevaarlijke afvalstoffen.

De regering stelt vast dat de discrepantie tussen de sanctiemogelijkheden op de Rijn, Lek en Waal en de overige binnenwateren groter is geworden, sinds de Wet vervoer gevaarlijke stoffen onder het bereik van de Wet op de economische delicten is gebracht. Zij legt dit probleem voor aan de Centrale commissie voor de Rijnvaart en het Centraal Overleg Verkeersveiligheid te Water. Om welke verschillen gaat

het precies? Wie worden hier in welke mate door gedupeerd? Is hier volgens de regering sprake van oneerlijke concurrentie? Wanneer denkt de regering hieraan iets te kunnen doen? Overweegt de regering eenzijdig, zonder de andere lid-staten, actie te ondernemen, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA.

5.3. Routing

De wet is niet van toepassing op vervoermiddelen die in eigendom toebehoren aan de krijgsmacht. Sinds enige tijd verhuurt het Ministerie van Defensie spoorwagens aan derden. Valt zulk vervoer niet onder de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, zo vragen de leden van de D66-fractie. Is de vaststelling juist dat het internationale militaire vervoer van gevaarlijke stoffen niet is geregeld?

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid zijn van mening dat de rol van gemeenten en provincies bij de routing van vaar- en spoorwegen moet worden versterkt. Deelt de regering de mening van deze leden dat deze overheden voorstellen kunnen doen aan de regering tot routing waarop voor beroep vatbare beschikkingen volgen?

De leden van de SGP-fractie leiden uit de memorie van antwoord af dat bij de routing, een facultatieve bevoegdheid van de gemeenten, niet systematisch onderzoek wordt gedaan naar de risico-analyse van alternatieven. Gezien het belang van een eenduidige toepassing van de routingsregeling komt het deze leden voor dat een vorm van betrokkenheid van de rijksoverheid wenselijk is. Graag vernemen zij een reactie op deze stellingname.

II. ARTIKELEN

Artikel 48

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid zijn van mening dat een uitgebreidere onderzoeks- en informatieplicht dan nu in het artikel wordt geregeld wenselijk is. Zij vinden de verklaring van de regering voor het verschil met de Wet milieugevaarlijke stoffen onvoldoende en vragen om een nadere toelichting.

Slotopmerking

De conclusie van de leden van de D66-fractie is dat deze wet integraler van karakter had kunnen zijn dan nu het geval is.

De voorzitter van de commissie,
Biesheuvel

De waarnemend griffier van de commissie,
Tielens-Tripels