

Vergaderjaar 2013–2014

30 373

Vervoer gevaarlijke stoffen

Nr. 53

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 31 maart 2014

Binnen de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu hebben verschillende fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu inzake de aanbidding van het Besluit externe veiligheid in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen over transportroutes (Kamerstuk 30 373, nr. 50).

De vragen en opmerkingen zijn op 6 februari 2014 aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu voorgelegd. Bij brief van 28 maart 2014 zijn deze door de Staatssecretaris beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Paulus Jansen

De adjunct-griffier van de commissie,
Van Dijk

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Inhoudsopgave	blz.
Inleiding	2
Algemeen	3
Betuwelijn/internationaal	3
Ruimtelijke gevolgen besluit	4
Communicatie bij incidenten	4
Grens- en richtwaarden	5
Vorbereiding van het Besluit	6
Samenhang met andere regelgeving en handhaving	6

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het Besluit externe veiligheid in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen over transportroutes. De leden van deze fractie vinden de externe veiligheid van groot belang als het gaat om transportroutes en zijn daarbij van mening dat gevaarlijke stoffen zoveel als mogelijk via het water en de Betuweroute moeten worden vervoerd. De leden van de VVD-fractie hebben nog enkele twijfels bij dit besluit en hebben daarom nog een aantal vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het Besluit externe veiligheid in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen over transportroutes. De leden van deze fractie zijn het eens met de strekking van het onderliggende wetsvoorstel. Deze leden hebben echter nog een aantal vragen.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het Besluit externe veiligheid in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen over transportroutes. Hiermee worden handvatten gegeven aan bevoegde gezagen om ruimtelijke belangenafwegingen te maken rond vervoersassen. Zowel voor langs de weg, het spoor als het water komt duidelijkheid over de ruimte voor vervoer van gevaarlijke stoffen. Tegelijkertijd komt met die ruimte voor vervoer ook duidelijkheid over de ruimtelijke belangen. De leden van deze fractie zien dat als grote winst voor zowel de vervoerders als voor de overheden en ontwikkelaars. Dit is bovenal winst voor de inwoners van Nederland die met dit besluit beter beschermd worden tegen de gevaren en risico's van vervoer van gevaarlijke stoffen. De leden van de SP-fractie hebben echter nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de SP-fractie horen graag van de Staatssecretaris op welke wijze de Kamer betrokken wordt bij besluiten tot de aanleg of verandering van basisnetroutes. Welke aanleg of veranderingen zijn inmiddels in beeld? Volgens de leden van de SP-fractie is de route Vlissingen–Antwerpen een onderbelicht knelpunt in het landelijk debat. Nu moeten treinen vanuit Vlissingen eerst naar Dordrecht om vervolgens van locomotief en rijrichting te wisselen en andermaal terug over dezelfde route, door West-Brabantse steden en dorpen, richting Antwerpen te rijden. De leden van de SP-fractie horen graag van de Staatssecretaris wat nodig is om de belemmeringen die er zijn om de zogenaamde VEZA-boog aan te leggen weg te nemen. Bijvoorbeeld een spoorboog waarmee treinen zonder van rijrichting te hoeven wisselen nog voor Bergen op Zoom af kunnen buigen richting Antwerpen? Een oplossing zou een flinke ontlasting betekenen voor de milieudruk langs het spoor in zowel West Brabant als de Drechtsteden.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het Besluit externe veiligheid in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen over transportroutes. Deze leden hebben hierover enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het Besluit externe veiligheid in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen over transportroutes. Zij hebben nog enkele vragen over de communicatie bij incidenten.

Algemeen

De leden van de PvdA-fractie vragen wat precies bedoeld wordt met de term «veiligheidsafstand». Is dit hetzelfde als de veiligheidszone of wordt hiermee iets anders bedoeld?

De leden van de PvdA-fractie zijn het eens met de keuze om te proberen gemeentelijke en provinciale wegen op dezelfde wijze te behandelen als het basisnet spoor. De leden van deze fractie vragen zich echter af waarom het een streven is en geen verplichting en vragen of de regering dit wil toelichten.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de andere modaliteiten (water, weg en buisleidingen) benut worden om het transport van gevaarlijke stoffen over spoor te ondervangen.

De leden van de D66-fractie verwijzen naar de motie van Van Veldhoven over maatregelen voor specifieke knelpunten in het basisnet (Kamerstuk 32 862, nr. 42). De leden van deze fractie vragen of de Staatssecretaris aan kan geven wat de laatste stand van zaken is met betrekking tot de uitvoering van deze motie. Ook vragen deze leden of de Staatssecretaris zoals toegezegd het gesprek is aangegaan met gemeenten langs het basisnet waar de overlast toeneemt, en wat daar de uitkomsten van zijn.

Betuwelijn / Internationaal

De leden van de VVD-fractie vragen of er Europese regelgeving over dit onderwerp is en of dit besluit geen nationale kop op Europese regelgeving betreft. Wat goederenvervoer betreft is Nederland aangehaakt op het Duitse spoornet. De leden van deze fractie vragen of Nederland met dit besluit verder gaat dan Duitsland. Deze leden vragen zich af of dit betekent dat er bijvoorbeeld minder goederentreinen met gevaarlijke stoffen over de Brabantroute worden toegestaan dan dat er in Duitsland mogen rijden op het aanpalende traject. In dit kader vragen deze leden eveneens of er afstemming is geweest met de ons omringende landen over goederenvervoer over spoor en water. De leden van de VVD-fractie geven de voorkeur aan andere, veiligere routes boven het onnodig compliceren van bestaande situaties met name op het spoor en vragen de mening van de Staatssecretaris hierover.

De leden van de SP-fractie constateren dat de Betuwelijn een belangrijke schakel is in het basisnet spoor. Deze zal een groot deel van het vervoer van gevaarlijke stoffen over spoor richting het Duitse achterland gaan faciliteren. De leden van deze fractie zien dit als een grote ontlasting voor veel dichtbevolkte gebieden waar de goederentreinen tot voor kort door heen kwamen. Recent is echter bekend geworden dat de komende tien jaar het vervoer over de Betuwelijn gehinderd zal worden vanwege werkzaamheden in Duitsland. De leden van de SP-fractie vragen welke consequenties dit heeft voor de ingang van het basisnet spoor. Transport van goederen zal immers via de traditionele routes plaatsvinden met

onmiskbaar gevolgen voor de aangrenzende steden en dorpen. De leden van deze fractie horen graag welke toename te verwachten is van transport uit Zeeland en Rotterdam op zowel de Brabantroute als op de route via Utrecht, Amersfoort, Apeldoorn, Deventer en Hengelo. De leden van de SP-fractie vragen voorts hoe gemeentebesturen hiervan op de hoogte zijn gesteld.

De leden van de SP-fractie constateren dat gemeenten beperkt worden in de mogelijkheden die het basisnet spoor heeft geïntroduceerd, voor zolang de werkzaamheden aan de Betuwelijn duren. Bij het maken van ruimtelijke afwegingen anticipeerden gemeenten reeds op dit basisnet met voor hen nieuwe vervoersprognoses. De leden van deze fractie vragen of de Staatssecretaris kan aangeven waar dit de komende jaren tot knelpunten leidt. Voorts vragen de leden van de SP-fractie wie verantwoordelijk is voor eventuele schade als gevolg van uitstel van de beoogde ruimtelijke ontwikkeling.

Ruimtelijke gevolgen besluit

De leden van de VVD-fractie hebben in navolging van het verslag schriftelijk overleg d.d. 11 maart 2013 (Kamerstuk 30 373, nr. 48) toch nog behoefte aan extra uitleg met betrekking tot de ruimtelijke gevolgen voor bestaande bebouwing en bestaande planvorming bij lagere overheden. De leden van deze fractie vragen of er een kans bestaat dat bijvoorbeeld een bedrijf beperkt wordt in de uitbreidingsmogelijkheden door het voorliggende besluit. Ook vragen deze leden of alle bestaande gebouwen kunnen blijven staan met de inwerkingtreding van het besluit. Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of met dit besluit door het Rijk extra regels worden toegevoegd aan bestemmingsplannen of structuurvisies en wat de administratieve lasten zullen zijn voor zowel overheid als bedrijfsleven.

Communicatie bij incidenten

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat risicocommunicatie pas goed kan functioneren als de bevoegde gezagen op tijd weten welke transporten er plaats vinden. Tot op heden bereiken de SP-fractie voornamelijk berichten dat bevoegde gezagen pas zeer laat, of zelfs achteraf, bericht krijgen over een transport. Het is dan te laat om voorzorgsmaatregelen voor de veiligheid te organiseren. En ook zijn de omwonenden dan niet meer tijdig te informeren. Hoe gaat de Staatssecretaris die informatieverstrekking tussen afzender, vervoerder en bevoegde gezagen beter organiseren zodat ruim van te voren bekend is welke gevaarlijke stoffen op welk moment door het werkgebied van het bevoegde gezag zal passeren?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat als het gaat over communicatie bij incidenten er in de nota van toelichting wordt verwezen naar de verplichtingen ingevolge het Besluit informatie inzake rampen. De leden van deze fractie constateren voorts dat er in regio's rond goederenspoorlijnen vragen zijn over de informatie over de handelingsstrategie van omwonenden onmiddellijk na een incident. Deze strategie is immers afhankelijk van de soort gevaarlijke stof die in de ketelwagens zit. In sommige gevallen is weggrennen het beste advies in verband met explosiegevaar, in andere gevallen juist naar binnen gaan, ramen en deuren sluiten en de ventilatie uitzetten. De leden van de ChristenUnie-fractie constateren eveneens dat het soort gevaarlijke stof en daarmee de handelingsstrategie vaak niet onmiddellijk bekend is. Bij een recent alarm in Oss duurde het meer dan een uur voordat bekend was om welke stof het ging. De leden van deze fractie vragen waarom de informatieplicht en

de verantwoordelijkheid in dit geval bij de Veiligheidsregio is belegd terwijl andere partijen verantwoordelijk zijn voor het adequaat, snel en betrouwbaar aanleveren van de informatie over de samenstelling van de transporten. Voort vragen deze leden op welke wijze deze informatievoorziening wordt verbeterd en vanaf wanneer het mogelijk wordt dat de veiligheidsregio of zelfs bewoners bij een ongeluk met één druk op de knop kunnen zien wat er in de wagons zit inclusief de te volgen handelsstrategie.

Grens- en richtwaarden

De leden van de PvdA-fractie merken op dat voor een aantal vaarwegen nu en waarschijnlijk in de toekomst geen sprake is van een plaatsgebonden risico van 10^{-6} en dat er langs die vaarwegen gewoon ruimte moet zijn om te bouwen. Echter, de leden van deze fractie vragen of niet het omgekeerde zou moeten gelden: alleen bouwen in dergelijke gebieden als er ergens anders waar geen of nauwelijks risico is, geen ruimte is. Deze leden vragen waarom daar niet voor wordt gekozen.

De leden van de SP-fractie juichen toe dat er gewerkt wordt volgens het standstilprincipe. De huidige milieukwaliteit mag niet verslechteren tot het maximale plaatsgebonden risico van 10^{-6} . De leden vragen de Staatssecretaris aan te geven hoe dit zich precies verhoudt tot de mogelijkheid die geboden wordt voor ruimtelijke ontwikkeling bij het opvullen van de zogenaamde kleine gaten. Zullen deze hoe dan ook afbreuk doen aan dit standstilprincipe? En wie toetst de impact op de risico's en daarmee op de impact voor de vervoersruimte langs de vervoersas?

Volgens de leden van de SP-fractie lijkt de bepaling dat grenswaarden maximaal mogen worden opgevuld in tegenspraak met het eerder genoemde standstilprincipe. De leden horen graag van de Staatssecretaris of het juist is dat de grenswaarde gebaseerd wordt op het standstilprincipe. En zo ja, of dat dan ook bepalend is voor het maximaal benutten van de vervoersruimte tot die standstil waarde. Hoe wordt hier mee omgegaan bij uitzonderingen zoals de tijdelijke toegestane Chloortransporten? Worden bevoegde gezagen hierover geïnformeerd? En zo ja, hoe, door wie en op welk moment?

De leden van de SP-fractie vragen de Staatssecretaris aan te geven hoe wordt omgegaan met het standstilprincipe langs de binnenwateren, waar nu volgens de nota van toelichting de 10^{-6} nergens wordt overschreden. Mogen binnenschippers de milieuruimte nu wel of niet tot 10^{-6} vol varen?

Tot slot vragen de leden van de SP-fractie de Staatssecretaris te bevestigen dat bij ministeriele regeling alleen de reken- en meetmethodiek wordt vastgelegd. De normen van het groepsrisico (maximaal 10^{-6}) blijven wat de leden van de SP-fractie betreft een politieke afweging die in de wet zelf is vastgelegd.

De leden van de D66-fractie hebben zorgen over de hantering van grensen en richtwaarden. De leden van deze fractie vrezen dat de grenswaarden zoals in het voorliggende besluit worden vastgesteld, zullen leiden tot een verhoging van overlast, omdat de ruimte onder dit plafond snel zal worden ingevuld. Deze leden vragen zich af of de regel dat slechts zwaarwegende belangen op het gebied van de ruimtelijke ordening, het vervoer of de economie van de richtwaarde af te wijken, voldoende stevigheid biedt om hier tegenwicht aan te bieden. Deze leden trekken

hierbij de vergelijking met de wet SWUNG¹, waarbij bij nieuwe infrastructuurmaatregelen wordt gesteld dat de geluidsoverlast binnen de norm (grenswaarde) blijft, maar waar wel degelijk een toename is van geluid en bijvoorbeeld de werkruimte wordt ingevuld. De leden van de D66-fractie vragen de Staatssecretaris aan te geven hoe wordt vastgehouden aan de richtwaarde en wordt voorkomen dat alle ruimte binnen de grenswaarde wordt opgevuld. Deze leden vragen voorts hoe inpassings- en infrastructurele maatregelen die leiden tot een verbetering van de situatie, niet direct worden ingevuld met een groei van vervoer totdat de grenswaarde is bereikt, maar hoe een deel van de winst ook kan worden ingezet voor verbetering van de leefomgeving, eventueel met een verlaging van de grens- en richtwaarde. Hoe draagt het voorliggende besluit hier aan bij?

Vorbereiding van het Besluit

De leden van de VVD-fractie vragen of overleg is gevoerd met belangenorganisaties over de gevolgen van dit besluit. Zijn bijvoorbeeld Binnenvaart Logistiek Nederland (BLN), de Ondernemersorganisatie voor logistiek en transport EVO, Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV) en goederenvervoerders geconsulteerd. En zo ja, wat zijn de uitkomsten daarvan?

Samenhang met andere regelgeving en handhaving

De leden van de VVD-fractie vragen of er gekeken is naar eventuele overlappings met andere wet- en regelgeving en of er in dat verband wellicht regels door de ingebruikname van het voorliggende besluit kunnen worden geschrapt. De leden van deze fractie vragen voorts of provincies en gemeenten voldoende geëquipeerd zijn om het besluit uit te kunnen voeren en of er ook maatwerk mogelijk is bij de uitvoering van dit besluit.

Voor de leden van de SP-fractie staat buiten kijf dat de handhaafbaarheid van de wettelijke regels gebaat bij goede uitvoerbaarheid. De capaciteit en prioriteit die aan toezicht en handhaving wordt toegekend zijn echter natuurlijk ook van belang. De leden van de SP-fractie horen graag van de Staatssecretaris welke inspecties op welk moment verantwoordelijk zijn voor de handhaving van dit besluit. Hoe is de samenwerking rond de toezichts- en handhavingstaken rond het basisnet tussen deze inspecties georganiseerd? De leden van de SP-fractie horen ook graag, per inspectiedienst, welke prioriteit er is toegekend aan die taken en hoeveel menskracht er beschikbaar is bij de afzonderlijke diensten.

II Reactie van de Staatssecretaris

Bij brief van 6 februari 2014 heeft de Vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu van de Tweede Kamer mij aanvullende vragen doen toekomen over het Besluit externe veiligheid transportroutes (hierna: het Besluit).

Het Besluit is op 29 november 2013 in het Staatsblad gepubliceerd (Stb. 2013, 465). Vervolgens is het Besluit bij brief van 17 december 2013 met het oog op de wettelijk verplichte nahang aan de Tweede en Eerste Kamer toegezonden (Kamerstuk 30 373, nr. 50).

Hierbij beantwoord ik de vragen en ga ik in op de gemaakte opmerkingen.

¹ Samen Werken aan de Uitvoering van Nieuw Geluidsbeleid.

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het Besluit in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen over transportroutes. De leden van deze fractie vinden de externe veiligheid van groot belang als het gaat om transportroutes en zijn daarbij van mening dat gevaarlijke stoffen zoveel als mogelijk via het water en de Betuweroute moeten worden vervoerd. De leden van de VVD-fractie hebben nog enkele twijfels bij dit besluit en hebben daarom nog een aantal vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het Besluit in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen over transportroutes. De leden van deze fractie zijn het eens met de strekking van het onderliggende wetsvoorstel. Deze leden hebben echter nog een aantal vragen.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het Besluit in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen over transportroutes. Hiermee worden handvatten gegeven aan bevoegde gezagen om ruimtelijke belangenafwegingen te maken rond vervoersassen. Zowel voor de weg, het spoor als het water komt er duidelijkheid over de ruimte voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Tegelijkertijd komt er met die ruimte voor het vervoer ook duidelijkheid over de ruimtelijke belangen. De leden van deze fractie zien dat als grote winst voor zowel de vervoerders als voor de overheden en ontwikkelaars.

Dit is bovenal winst voor de inwoners van Nederland die met dit besluit beter beschermd worden tegen de gevaren en risico's van vervoer van gevaarlijke stoffen. De leden van de SP-fractie hebben echter nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de SP-fractie horen graag van de Staatssecretaris op welke wijze de Kamer betrokken wordt bij besluiten tot de aanleg of verandering van basisnetroutes. Welke aanleg of veranderingen zijn inmiddels in beeld? Volgens de leden van de SP-fractie is de route Vlissingen–Antwerpen een onderbelicht knelpunt in het landelijk debat. Nu moeten treinen vanuit Vlissingen eerst naar Dordrecht om vervolgens van locomotief en rijrichting te wisselen en andermaal terug over dezelfde route, door West-Brabantse steden en dorpen, richting Antwerpen te rijden. De leden van de SP-fractie horen graag van de Staatssecretaris wat nodig is om de belemmeringen die er zijn om de zogenaamde VEZA-boog aan te leggen weg te nemen. Bijvoorbeeld een spoorboog waarmee treinen zonder van rijrichting te hoeven wisselen nog voor Bergen op Zoom af kunnen buigen richting Antwerpen? Een oplossing zou een flinke ontlasting betekenen voor de milieudruk langs het spoor in zowel West Brabant als de Drechtsteden.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het Besluit in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen over transportroutes. Deze leden hebben hierover enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het Besluit externe veiligheid in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen over transportroutes. Zij hebben nog enkele vragen over de communicatie bij incidenten.

Algemeen

De leden van de PvdA-fractie vragen wat precies bedoeld wordt met de term «veiligheidsafstand». Is dit hetzelfde als de veiligheidszone of wordt hiermee iets anders bedoeld?

In het Besluit wordt het begrip basisnetafstand als kernbegrip gehanteerd. De basisnetafstand is de afstand tot de door de Minister vastgestelde plaatsen langs en op basisnetroutes waar het plaatsgebonden risico vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen over de betreffende weg, hoofdspoorweg of vaarweg maximaal 10^{-6} per jaar mag bedragen. Aldus ontstaat een risicozone. De basisnetafstand is derhalve de ruimtelijke vertaling van het risicoplafond waarbinnen het vervoer van gevaarlijke stoffen moet worden afgewikkeld. Het begrip «afstand» ter aanduiding van een te bereiken en in stand te houden milieukwaliteit is gangbaar in beleid en wetgeving op het gebied van externe veiligheid. Omdat de term «veiligheidsafstand» mogelijk de onjuiste suggestie wekt dat het op plaatsen buiten die afstand absoluut veilig zou zijn, is er van afgezien dat begrip in het Besluit te hanteren. Alleen in de nota van toelichting is dat begrip nog op een enkele plaats gebruikt waar verwezen wordt naar de afstanden die in 2010 en 2012 zijn opgenomen in de circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen. Die circulaire komt met de inwerkingtreding van de wet- en regelgeving voor het basisnet van rechtswege te vervallen. In het Bouwbesluit 2012 wordt het begrip «veiligheidszone» gebruikt. Blijkens de definitie van dat begrip wordt daarmee bedoeld het gebied langs of binnen een basisnetroute waar het plaatsgebonden risico meer bedraagt of kan bedragen dan 10^{-6} . Met dit compacte begrip wordt dus de bij de desbetreffende basisnetroute behorende risicozone bedoeld.

«Veiligheidszone» in de zin van risicozone bij een basisnetroute en «basisnetafstand» zijn dus synoniemen. Bij de herziening van de wetgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving die onder de Omgevingswet komt te hangen, zal ik aandacht besteden aan het zonedig verder harmoniseren van deze begrippen.

De leden van de PvdA-fractie zijn het eens met de keuze om te proberen gemeentelijke en provinciale wegen op dezelfde wijze te behandelen als het basisnet spoor. De leden van deze fractie vragen zich echter af waarom het een streven is en geen verplichting en vragen of de regering dit wil toelichten.

Kennelijk doelt de PvdA-fractie op de gekozen benadering voor het oplossen van overschrijdingssituaties bij bestaande bebouwing nabij een transportroute. Het Besluit bevat geen harde saneringsverplichtingen om overschrijdingssituaties op te lossen. In zoverre is juist sprake van een gelijke benadering van dergelijke situaties bij basisnetroutes en gemeentelijke en provinciale wegen. In de nota van toelichting bij het Besluit is uiteengezet waarom gekozen is voor een milde saneringsvariant waar het gaat om kwetsbare bebouwing (binnen de risicozone) bij basisnetroutes. De ingrijpendheid van onteigening, het beperkte aantal overschrijdingssituaties en de wens om aan te sluiten bij het saneringsbeleid bij Schiphol hebben hierbij de doorslag gegeven. Voor een bij algemene maatregel van bestuur geregelde verplichting voor gemeenten en provincies om een aankoopregeling in het leven te roepen, zoals het Rijk die voor woningen binnen de risicozone bij basisnetroutes voor ogen staat, ontbreekt een wettelijke grondslag. Gemeenten en provincies beschikken in het algemeen over voldoende mogelijkheden om de risico's voor omwonenden tot een aanvaardbaar niveau te beperken. Het zeer geringe aantal gevallen waarin sprake is van een hoger risico dan 10^{-6} per jaar en

de mogelijkheden voor het treffen van lokaal maatwerk rechtvaardigen een terughoudende rol van de rijksoverheid op dit punt.

De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze de Kamer betrokken wordt bij besluiten tot aanleg of verandering van basisnetroutes en welke aanleg of veranderingen in beeld zijn. Tevens vragen zij naar de VeZA-boog.

Ten aanzien van besluiten tot aanleg of verandering van basisnetroutes merk ik op dat er voor of in het kader van het basisnet geen infrastructuurroutes worden aangelegd; deze afweging wordt gemaakt in de reguliere MIRT-procedures. De door de leden van de SP-fractie genoemde VeZA-boog (Verbinding Zeeland-Antwerpen) is in het verleden in opdracht van Zeeland Seaports onderzocht. Opgehoogd naar het prijspeil van 2011 werden de kosten door de onderzoekers ingeschat op circa € 170 tot 215 miljoen (incl. BTW).² Een dergelijke investering acht ik gezien het beperkte vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor tussen Vlissingen en Antwerpen en de daarmee samenhangende beperkte omvang van de risico's niet aan de orde. Die risico's worden door Basisnet begrensd tot de daarvoor geldende wettelijke normen.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de andere modaliteiten (water, weg en buisleidingen) benut worden om het transport van gevaarlijke stoffen over spoor te ondervangen.

Voor het antwoord op deze vraag verzoek ik de leden van de SP-fractie kennis te nemen van het onderzoek «Quick wins voor het verleggen van vervoer van gevaarlijke stoffen van spoor naar binnenvaart en buisleidingen» (TNO, 2014) dat op 11 maart 2014 aan de Kamer is gezonden³.

De leden van de D66-fractie verwijzen naar de motie van Van Veldhoven over maatregelen voor specifieke knelpunten in het basisnet⁴. De leden van deze fractie vragen of de Staatssecretaris aan kan geven wat de laatste stand van zaken is met betrekking tot de uitvoering van deze motie. Ook vragen deze leden of de Staatssecretaris zoals toegezegd het gesprek is aangegaan met gemeenten langs het basisnet waar de overlast toeneemt, en wat daar de uitkomsten van zijn.

Zoals ik heb aangegeven in mijn brief van 3 december 2013⁵ wordt in het voorjaar 2014 in samenspraak met de bestuurders van Dordrecht en Zwijndrecht een uitvoeringsprogramma 2014–2017 afgesproken inzake aanvullende veiligheidsmaatregelen.

Met Tilburg zal ik in overleg treden over eventuele aanvullende veiligheidsmaatregelen zodra de thans lopende spoorprojecten nader zijn uitgewerkt.

Met de gemeenten Roosendaal, Halderberge en Moerdijk is sinds 2009 regelmatig overleg gevoerd over Basisnet Spoor. In het najaar 2013 zijn door deze gemeenten informatieavonden voor bewoners gehouden, waaraan medewerkers van mijn ministerie een bijdrage hebben geleverd. Ik heb 5 miljoen euro beschikbaar gesteld voor het vergroten van de zelfredzaamheid en de hulpverlening langs het traject Roosendaal–Halderberge–Moerdijk⁶. De gemeenten hebben inmiddels een plan van aanpak opgesteld dat zal leiden tot een uitvoeringsprogramma 2014–2017.

² Brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 21 juni 2012, Kamerstuk 33 000 A, nr. 71, blz. 5–6.

³ Kamerstuk 30 373, nr. 52

⁴ Kamerstuk 32 862, nr. 42.

⁵ Kamerstuk 32 862, nr. 54.

⁶ Kamerstuk 32 862, nr. 33, item 9.

Betuwelijn / Internationaal

De leden van de VVD-fractie vragen of er Europese regelgeving over dit onderwerp is en of dit besluit geen nationale kop op Europese regelgeving betreft.

Dit Besluit regelt de ruimtelijke component van het Basisnet vervoer gevaarlijke stoffen. Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen tussen en in de lidstaten van de EU gelden Europeesrechtelijke en internationale regels. Deze regels zijn gericht tot de vervoerder. Voor het stellen van regels op het gebied van de ruimtelijke ordening zijn de lidstaten ingevolge het subsidiariteitsbeginsel zelf bevoegd. Er is dus geen nationale kop omdat er op dit terrein geen Europese regelgeving bestaat.

Wat goederenvervoer betreft is Nederland aangehaakt op het Duitse spoornet. De leden van de VVD-fractie vragen of Nederland met dit besluit verder gaat dan Duitsland. Deze leden vragen zich af of dit betekent dat er bijvoorbeeld minder goederentreinen met gevaarlijke stoffen over de Brabantroute worden toegestaan dan dat er in Duitsland mogen rijden op het aanpalende traject. In dit kader vragen deze leden eveneens of er afstemming is geweest met de ons omringende landen over goederenvervoer over spoor en water. De leden van de VVD-fractie geven de voorkeur aan andere, veiligere routes boven het onnodig compliceren van bestaande situaties met name op het spoor en vragen de mening van de Staatssecretaris hierover.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie of Nederland met dit besluit verder gaat dan Duitsland is het antwoord: ja. Dit besluit richt zich op de *ruimtelijke* consequenties langs de Nederlandse spoorwegen van het basisnet vervoer van gevaarlijke stoffen. Het Besluit bevat de ruimtelijke vertaling van de risicogrenzen zoals die in de Wet basisnet zijn opgenomen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over wegen, hoofdspoorwegen en binnenwateren die tezamen het basisnet vormen. De Wet basisnet heeft inmiddels het Staatsblad bereikt. Een regeling zoals het basisnet, die grenzen stelt aan de omgevingsrisico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen, bestaat niet in Duitsland. Ook de *vervoerscomponent* van het basisnet heeft uitsluitend werking in Nederland. Op de vraag van de leden van de VVD-fractie, of basisnet betekent dat er bijvoorbeeld minder goederentreinen met gevaarlijke stoffen over de Brabantroute worden toegestaan dan dat er in Duitsland mogen rijden op het aanpalende traject is het antwoord dus bevestigend. Op de buitenlandse spoorlijnen geldt namelijk geen beperking aan de omvang van het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoorlijn, terwijl, na in werking treden van de wet Basisnet, een dergelijke beperking op de Nederlandse spoorlijnen wel geldt.

Uiteraard zijn de buurlanden geïnformeerd over de nieuwe Nederlandse ontwikkelingen. Bij de vormgeving van het basisnet is rekening gehouden met de voorkeur voor de veiligste routes, onder de randvoorwaarde van bereikbaarheid van de chemische clusters. Zo is voor het spoor gekozen voor optimaal gebruik van de Betuweroute om routes door dichtbevolkte gebieden waar mogelijk te ontzien.

De leden van de SP-fractie constateren dat de Betuwelijn een belangrijke schakel is in het basisnet spoor. Deze zal een groot deel van het vervoer van gevaarlijke stoffen over spoor richting het Duitse achterland gaan faciliteren. De leden van deze fractie zien dit als een grote ontlasting voor veel dichtbevolkte gebieden waar de goederentreinen tot voor kort door heen kwamen. Recent is echter bekend geworden dat de komende tien jaar het vervoer over de Betuwelijn gehinderd zal worden vanwege werkzaamheden in Duitsland. De leden van de SP-fractie vragen welke

consequenties dit heeft voor de ingang van het basisnet spoor. Transport van goederen zal immers via de traditionele routes plaatsvinden met onmiskenbaar gevolgen voor de aangrenzende steden en dorpen. De leden van deze fractie horen graag welke toename te verwachten is van transport uit Zeeland en Rotterdam op zowel de Brabantroute als op de route via Utrecht, Amersfoort, Apeldoorn, Deventer en Hengelo. De leden van de SP-fractie vragen voorts hoe gemeentebesturen hiervan op de hoogte zijn gesteld.

De leden van de SP-fractie geven aan dat het vervoer over de Betuweroute «de komende tien jaar gehinderd zal worden», en vragen welke consequenties dit heeft voor de inwerkingtreding van het Basisnet spoor. Allereerst moet gemeld worden dat de periode van hinder op het Duitse gedeelte van de Betuweroute beperkt zal zijn tot een periode van zes jaar (2016–2022) waarin in 2016 een half jaar en in de jaren 2017–2022 elke maand 1 week lang er minder capaciteit is op de grensovergang bij Zevenaar. Deze tijdelijke periode waarin regelmatig sprake is van een capaciteitsbeperking is geen reden om de inwerkingtreding van Basisnet spoor uit te stellen: naar verwachting treedt de Wet basisnet met bijbehorende en aanpalende regelgeving op 1 juli 2014 in werking. De Betuweroute is in de periode waarin het derde spoor wordt aangelegd meer «open» dan «dicht». Bij het maken van plannen voor de noodzakelijke omleiding van het goederenvervoer gedurende sommige perioden tijdens de bouwwerkzaamheden wordt dan ook rekening gehouden met de alsdan van kracht zijnde risicoplafonds op de potentiële omleidingroutes in het Nederlandse spoorwagennet. Momenteel worden deze plannen met de verladers en vervoerders uitgewerkt en wordt er met provincies en gemeenten overlegd; na de zomer van 2014 zal de Tweede Kamer hierover nader geïnformeerd worden.⁷

De leden van de SP-fractie constateren dat gemeenten beperkt worden in de mogelijkheden die het basisnet spoor heeft geïntroduceerd, voor zolang de werkzaamheden aan de Betuwelijn duren. Bij het maken van ruimtelijke afwegingen anticipeerden gemeenten reeds op dit basisnet met voor hen nieuwe vervoersprognoses. De leden van deze fractie vragen of de Staatssecretaris kan aangeven waar dit de komende jaren tot knelpunten leidt. Voort vragen de leden van de SP-fractie wie verantwoordelijk is voor eventuele schade als gevolg van uitstel van de beoogde ruimtelijke ontwikkeling.

De veronderstelling van de leden van de SP-fractie, dat gemeenten beperkt worden bij ruimtelijke afwegingen zolang de werkzaamheden aan het Duitse deel van de Betuweroute duren, is onjuist. Zoals hierboven is aangegeven, treedt de Wet basisnet met de bijbehorende regelgeving, waaronder het voorliggende Besluit, naar verwachting op 1 juli 2014 in werking. De risicoplafonds van het basisnet zijn randvoorwaardelijk bij de tijdelijke omleidingen van het vervoer van gevaarlijke stoffen; aan de ruimtelijke zijde brengen die tijdelijke omleidingen geen beperkingen met zich mee, anders dan dat bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen rekening gehouden moet worden met de bij de desbetreffende omleidingsroutes behorende risicozones.

⁷ Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 13 januari 2014, Kamerstuk 22 589, nr. 319.

Ruimtelijke gevolgen besluit

De leden van de VVD-fractie hebben in navolging van het verslag schriftelijk overleg d.d. 11 maart 2013⁸ toch nog behoefte aan extra uitleg met betrekking tot de ruimtelijke gevolgen voor bestaande bebouwing en bestaande planvorming bij lagere overheden. De leden van deze fractie vragen of er een kans bestaat dat bijvoorbeeld een bedrijf beperkt wordt in de uitbreidingsmogelijkheden door het voorliggende besluit. Ook vragen deze leden of alle bestaande gebouwen kunnen blijven staan met de inwerkingtreding van het besluit. Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of met dit besluit door het Rijk extra regels worden toegevoegd aan bestemmingsplannen of structuurvisies en wat de administratieve lasten zullen zijn voor zowel overheid als bedrijfsleven.

De vraag van de leden van de VVD-fractie heeft betrekking op de gevolgen van dit besluit voor bestaande bebouwing en bestaande ruimtelijke plannen.

Voor een goed begrip van de wettelijke regeling is het van belang hierbij onderscheid te maken tussen kwetsbare bebouwing versus beperkt kwetsbare bebouwing en tussen bestaande bebouwing versus geprojecteerde bebouwing. Daartoe moge ook het schema dienen dat in de bijlage bij deze brief is opgenomen.

Voor bestaande kwetsbare bebouwing langs een basisnetroute is in het Besluit geen saneringswaarde opgenomen, maar is doelbewust gekozen voor oplossing langs privaatrechtelijke weg. Deze benadering houdt in dat het Rijk eigenaren van kwetsbare objecten binnen de risicozone een aanbod doet tot aankoop tegen onteigeningswaarde van het desbetreffende object. Oplossing van saneringssituaties vindt dus niet plaats door onteigening maar op basis van vrijwilligheid. De regering heeft daarmee ruimte willen bieden voor eigen afwegingen van de betrokken eigenaren en maatwerkoplossingen mogelijk willen maken. De criteria voor aankoop door het Rijk zijn opgenomen in de beleidslijn Verwerven van woningen langs basisnetroutes, die als bijlage bij de brief van 26 juni 2013 is gevoegd⁹.

Voor bestaande kwetsbare bebouwing binnen de risicozone wordt dus op basis van vrijwilligheid getracht het beschermingsniveau te bereiken dat voor nieuwe situaties geldt. Het betreft hier in totaal 43 woningen in zes gemeenten. Het Rijk heeft hiervoor financiële middelen gereserveerd.

Bestaande beperkt kwetsbare bebouwing hoeft niet te wijken (evenals wanneer de eigenaar van een kwetsbaar object binnen de risicozone geen medewerking wenst te verlenen aan verkoop aan het Rijk). Aangezien voor beperkt kwetsbare objecten in nieuwe situaties een richtwaarde geldt (een richtwaarde impliceert dat onder omstandigheden van die waarde mag worden afgeweken), heeft de aankoopregeling uitsluitend betrekking op kwetsbare bebouwing.

Voor geprojecteerde kwetsbare bebouwing binnen de risicozone, dat wil zeggen kwetsbare objecten die op basis van bestaande bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen gebouwd mogen worden, maar die nog niet zijn uitgevoerd, geldt het volgende.

Gezien het uitgangspunt in het externe veiligheidsbeleid voor nieuwe situaties (geen kwetsbare objecten op plaatsen waar het risico hoger kan zijn dan 10^{-6} per jaar), is het onwenselijk dat bij het uitvoeren van een

⁸ Kamerstuk 30 373, nr. 48.

⁹ Kamerstuk 32 862, nr. 53.

bestemmingsplan nieuwe kwetsbare bebouwing wordt gerealiseerd op plaatsen waar niet wordt voldaan aan het voor nieuwe situaties geldende beschermingsniveau. Ik acht het van belang om toekomstige saneringsgevallen waar mogelijk te voorkomen. Om die reden voorziet artikel 5 van het Besluit in de verplichting voor gemeenten om de bestemmingsregeling voor gronden binnen een risicozone waar nog niet gerealiseerde kwetsbare objecten zijn toegelaten, zodanig te wijzigen dat het alsnog realiseren van kwetsbare objecten binnen die zone niet meer is toegelaten.

Voor geprojecteerde beperkt kwetsbare bebouwing geldt, dat een bestemmingsplan waarin de bouw, vestiging of aanleg van dergelijke bebouwing is toegelaten maar nog niet is gerealiseerd, niet hoeft te worden aangepast. Het staat een gemeente uiteraard vrij bij de herziening van het plan een nieuwe afweging omtrent de toelaatbaarheid van de desbetreffende (nog niet gerealiseerde) bebouwing te maken.

Het Besluit bevat regels voor bestuursorganen die bevoegdheden uitoefenen op het gebied van de ruimtelijke ordening. Het besluit is niet gericht tot bedrijven. Wel kan het Besluit, zoals ook is toegelicht in de nota van toelichting, indirect gevolgen hebben voor de vestigingsmogelijkheden van bedrijven. Het Besluit geeft regels voor gemeenten bij het maken van een bestemmingsplan dat nieuwe kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten toelaat, o.a. over aan te houden afstanden tot transportroutes voor gevaarlijke stoffen. Deze regels zijn in wezen niet anders dan de regels die al gelden voor het afwegen van de externe veiligheidsrisico's vanwege inrichtingen en buisleidingen met gevaarlijke stoffen. Vergelijkbare regels waren overigens ook al opgenomen in de circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen. Die circulaire wordt in de praktijk van de ruimtelijke ordening toegepast en door de bestuursrechter als toetsingskader gehanteerd.

Is een wijziging van het bestemmingsplan of een omgevingsvergunning voor afwijking daarvan, nodig om uitbreiding van een bedrijf te kunnen realiseren (waardoor in plaats van een beperkt kwetsbaar object een kwetsbaar object ontstaat), dan is dat niet mogelijk binnen de risicozone bij een basisnetroute dan wel binnen de berekende 10^{-6} contour bij een lokale weg. Bedrijfsgebouwen vallen in beginsel onder de categorie beperkt kwetsbare objecten. Voor deze categorie is de vestiging binnen de risicozone in beginsel (richtwaarde) niet toegestaan, met dien verstande dat de gemeente om gewichtige redenen de vestiging aldaar toch planologisch mogelijk kan maken.

Het begrip «gewichtige redenen» is een open begrip uit de Wet milieu-beheer. Het is in de wet zelf niet ingevuld. Wel is in de nota van toelichting bij het Besluit in kwalitatieve termen een invulling gegeven. Afwijking van een richtwaarde kan slechts gemotiveerd worden door de aanwezigheid van zwaarwegende planologische of economische belangen. Bij wijze van voorbeeld is daar genoemd het opvullen van kleine open gaten in bestaand stedelijk gebied en vervangende nieuwbouw bij herstructurering van stedelijk gebied. Van geval tot geval zal een gemeente moeten beoordelen of en in hoeverre dat belang opweegt tegen het veiligheidsbelang.

Op structuurvisies heeft het Besluit geen betrekking. De reden hiervan is dat een structuurvisie doorgaans alleen in globale zin richting geeft aan de ruimtelijke ontwikkeling van een bepaald gebied. Zodra het ruimtelijk beleid wordt vastgelegd in een bestemmingsplan of een ander op rechtsgevolg gericht ruimtelijk besluit is het Besluit van toepassing.

Aangezien het Besluit geen regels voor bedrijven bevat, vloeien daar geen administratieve lasten voor bedrijven uit voort. Wat betreft de bestuurlijke lasten wordt met het Besluit aangesloten bij de systematiek van de circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen, zoals deze sinds 2004 geldt en in de afgelopen jaren, vooruitlopend op het Basisnet, is aangevuld met risicoafstanden. Zoals hierboven is vermeld, wordt deze circulaire in de praktijk toegepast en wordt deze ook door de bestuursrechter toegepast. Doordat het Besluit alleen «werkt» zodra een bestuursorgaan een ruimtelijke relevant besluit zoals een bestemmingsplan vaststelt, vloeien uit dit Besluit geen nieuwe bestuurlijke lasten voort.

Communicatie bij incidenten

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat risicocommunicatie pas goed kan functioneren als de bevoegde gezagen op tijd weten welke transporten er plaatsvinden. Tot op heden bereiken de SP-fractie voornamelijk berichten dat bevoegde gezagen pas zeer laat, of zelfs achteraf, bericht krijgen over een transport. Het is dan te laat om voorzorgsmaatregelen voor de veiligheid te organiseren. En ook zijn de omwonenden dan niet meer tijdig te informeren. Hoe gaat de Staatssecretaris die informatieverstrekking tussen afzender, vervoerder en bevoegde gezagen beter organiseren zodat ruim van te voren bekend is welke gevaarlijke stoffen op welk moment door het werkgebied van het bevoegde gezag zal passeren?

Bevoegde gezagen worden, met uitzondering van de incidentele chloortransporten per trein, niet vooraf geïnformeerd over welke stoffen wanneer over hun grondgebied worden vervoerd. Vervoer van gevaarlijke stoffen over weg, water en spoor is afhankelijk van instantane vraag en aanbod en wordt niet van tevoren of pas zeer kort voor het moment van vertrek gepland. Vooraf informeren is noch nodig voor het treffen van voorzorgsmaatregelen, noch voor de bestrijding van een eventueel incident. Uitgaande van het feit dat elk vervoer van gevaarlijke stoffen over weg, water en spoor dat voldoet aan de veiligheidseisen die zijn opgenomen in internationale verdragen en nationale regelgeving, mogelijk is, dienen bevoegde gezagen voorzorgsmaatregelen te treffen en de hulpverleningsdiensten in staat te stellen om in geval van een incident te kunnen optreden.

Indien zich een incident voordoet, is een snelle beschikbaarheid van actuele informatie over de vervoerde gevaarlijke stoffen van groot belang. Bij de vervoermiddelen is ten behoeve van de hulpverleningsinstanties informatie over gevaarlijke lading aanwezig, onder meer in de vorm van gevaarsetiketten en oranje borden met gevaars- en stofidentificatienummers. Bovendien is voor vervoer per spoor en over de binnenwateren geregeld dat de hulpverleningsinstanties bij een ongeval informatie kunnen opvragen die vooraf door de vervoerder is verstrekt aan de spoorweg- of waterwegbeheerder. De infrastructuurbeheerder informeert direct na een melding van een ongeval de betrokken meldkamer. Ten slotte wordt zowel nationaal als internationaal gewerkt aan verbetering van »real time«-informatievoorziening door toepassing van telematica.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat als het gaat over communicatie bij incidenten er in de nota van toelichting wordt verwezen naar de verplichtingen ingevolge het Besluit informatie inzake rampen. De leden van deze fractie constateren voorts dat er in regio's rond goederenspoorlijnen vragen zijn over de informatie over de handelingsstrategie van omwonenden onmiddellijk na een incident. Deze strategie is immers afhankelijk van de soort gevaarlijke stof die in de ketelwagens zit. In sommige gevallen is weggrennen het beste advies in verband met

explosiegevaar, in andere gevallen juist naar binnen gaan, ramen en deuren sluiten en de ventilatie uitzetten. De leden van de ChristenUnie-fractie constateren eveneens dat het soort gevaarlijke stof en daarmee de handelingsstrategie vaak niet onmiddellijk bekend is. Bij een recent alarm in Oss duurde het meer dan een uur voordat bekend was om welke stof het ging. De leden van deze fractie vragen waarom de informatieplicht en de verantwoordelijkheid in dit geval bij de Veiligheidsregio is belegd terwijl andere partijen verantwoordelijk zijn voor het adequaat, snel en betrouwbaar aanleveren van de informatie over de samenstelling van de transporten.

In de Wet veiligheidsregio's (artikel 7, lid 1) is bepaald dat de burgemeester zorg draagt voor de informatievoorziening aan de bevolking. Wanneer de ramp een bovenlokaal karakter heeft, wordt crisiscommunicatie in het RBT (Regionaal Beleidsteam) afgestemd. Deze verantwoordelijkheid is belegd bij de gemeente/veiligheidsregio voor alle ramptypen, opdat er een eenduidige, herkenbare afzender van crisiscommunicatie is, die de beschikking heeft over verschillende communicatiemiddelen (zoals NL-Alert, de sirene, en de calamiteitenzender) die in acute situaties direct kunnen worden ingezet. Daarnaast heeft de gemeente/veiligheidsregio de informatie over de specifieke ongevalssituatie en de omgevingskennis, die benodigd is om handelingsperspectief te kunnen geven en te weten welke kwetsbare objecten er in de omgeving zijn. De informatieverstrekking aan de bevolking is integraal onderdeel van de verantwoordelijkheid voor de gevolgbepanking en gevolgbestrijding van het incident, die bij hetzelfde bevoegd gezag ligt. Individuele bedrijven, zoals een spoorvervoerder hebben noch bovenstaande middelen, noch de omgevingskennis. Het beleggen van deze verantwoordelijkheid bij individuele bedrijven zou een versnippering van kennis, afzenders en middelen behelzen, die de crisiscommunicatie niet ten goede komt.

Voorts vragen deze leden op welke wijze deze informatievoorziening wordt verbeterd en vanaf wanneer het mogelijk wordt dat de veiligheidsregio of zelfs bewoners bij een ongeluk met één druk op de knop kunnen zien wat er in de wagons zit inclusief de te volgen handelingsstrategie.

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het hierboven gegeven antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie over risicocommunicatie.

Grens- en richtwaarden

De leden van de PvdA-fractie merken op dat voor een aantal vaarwegen nu en waarschijnlijk in de toekomst geen sprake is van een plaatsgebonden risico van 10^{-6} en dat er langs die vaarwegen gewoon ruimte moet zijn om te bouwen. Echter, de leden van deze fractie vragen of niet het omgekeerde zou moeten gelden: alleen bouwen in dergelijke gebieden als er ergens anders waar geen of nauwelijks risico is, geen ruimte is. Deze leden vragen waarom daar niet voor wordt gekozen.

Het onderhavige Besluit brengt geen verschuiving teweeg in de bevoegdheid van de gemeente voor de ruimtelijke ordening in gebieden langs de basisnetinfrastructuur. Het primaat voor de ruimtelijke ordening ligt bij de gemeente. Ik heb niet de ambitie daarin verandering aan te brengen. Dat betekent dat het aan een gemeente is om de wenselijkheid te beoordelen van nieuwe bebouwing in zones langs de infrastructuur waar het plaatsgebonden risico lager is dan 10^{-6} . Dat is voor vaarwegen niet anders dan voor wegen en spoorwegen. Het Besluit legt een gemeente wel de verplichting op om het groepsrisico dat het gevolg is van deze bouwplannen te berekenen en te verantwoorden.

De leden van de SP-fractie juichen toe dat er gewerkt wordt volgens het standstill principe. De huidige milieukwaliteit mag niet verslechteren tot het maximale plaatsgebonden risico van 10^{-6} . De leden vragen de Staatssecretaris aan te geven hoe dit zich precies verhoudt tot de mogelijkheid die geboden wordt voor ruimtelijke ontwikkeling bij het opvullen van de zogenaamde kleine gaten. Zullen deze hoe dan ook afbreuk doen aan dit standstill principe? En wie toetst de impact op de risico's en daarmee op de impact voor de vervoersruimte langs de vervoersas?

Volgens de leden van de SP-fractie lijkt de bepaling dat grenswaarden maximaal mogen worden opgevuld in tegenspraak met het eerder genoemde standstill principe. De leden horen graag van de Staatssecretaris of het juist is dat de grenswaarde gebaseerd wordt op het standstill principe. En zo ja, of dat dan ook bepalend is voor het maximaal benutten van de vervoersruimte tot die standstill waarde. Hoe wordt hier mee omgegaan bij uitzonderingen zoals de tijdelijk toegestane chloortransporten? Worden bevoegde gezagen hierover geïnformeerd? En zo ja, hoe, door wie en op welk moment?

De leden van de SP-fractie vragen de Staatssecretaris aan te geven hoe wordt omgegaan met het standstill principe langs de binnenwateren, waar nu volgens de nota van toelichting de 10^{-6} nergens wordt overschreden. Mogen binnenschippers de milieuruimte nu wel of niet tot 10^{-6} vol varen?

De leden van de SP-fractie wijzen op het standstill principe. Het Besluit verbiedt echter niet dat gemeenten nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen toestaan tot aan de grens van de risicozone (de maximale 10^{-6} contour vanwege de vervoersrisico's op een basisnetroute). Het Basisnet is mede gebaseerd op het uitgangspunt van ontkoppeling van vervoersrisico's en risico's die verband houden met verdichting van de bevolking. Dat betekent dat aan de groei van vervoersrisico's een grens wordt gesteld waarbinnen deze risico's moeten blijven (risicoplafond), ongeacht het ruimtelijke ordeningsbeleid van een gemeente. Dit betekent dat een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling buiten de risicozone geen invloed heeft op de binnen het risicoplafond mogelijke vervoersontwikkelingen.

Voor het vervoer betekent dit dat de voor het vervoer beschikbare gebruiksruimte, uitgedrukt in een afstand vanaf de infrastructuur waar het plaatsgebonden risico niet groter mag zijn dan 10^{-6} , volledig benut mag worden. Die afstanden c.q. risicoplafonds bieden ruimte voor groei van het vervoer. Zodra de gebruiksruimte volledig wordt benut, is verdere groei via de betreffende infrastructuur alleen mogelijk indien maatregelen worden getroffen die het vervoer veiliger maken. Binnen hetzelfde risicoplafond kan dan meer worden vervoerd.

De kans op een ongeluk bij het spoorvervoer van chloor is zeer klein, maar indien zich onverhoopt een ongeluk voordoet kan het effect groot zijn. Voor het spoorvervoer van chloor wordt bovengenoemde risicobepaling daarom niet voldoende geacht. Vanwege de zeer kleine kans op een ongeluk, zal het vervoer van chloor in risicoberekeningen nauwelijks meetellen. Sturing op dit vervoer door middel van risicoplafonds, is dan niet effectief. Vanwege de potentieel grote effecten wordt voor chloor daarom aanvullend een effectgericht beleid gevoerd. Dit komt tot uiting in een convenant dat in 2002 is gesloten met de belangrijkste producent en verlader van chloor in Nederland, waarbij alleen nog incidentele (maximaal 200 wagens per jaar) transporten per spoor zijn toegestaan, onder de extra veiligheidsregels van het zogenaamde chloorregime. Bij de voorbereiding van de incidentele chloortransporten (die geschieden

gemiddeld eens per twee jaar, en dan met enkele treinen) worden, voorafgaand aan de transporten, door ProRail en de DCMR de veiligheidsregio's en de betreffende gemeenten geïnformeerd.

De risicobenadering legt beperkingen op aan nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in de nabijheid van een basisnetroute. Er mogen geen nieuwe kwetsbare objecten binnen de risicozone worden toegelaten; voor beperkt kwetsbare objecten geldt dat deze slechts om gewichtige redenen aldaar toelaatbaar zijn. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen bij lokale wegen die niet onder het basisnet vallen (toetsing aan de grenswaarde respectievelijk richtwaarde voor het plaatsgebonden risico).

Was het standstill beginsel wel van toepassing verklaard, dan zou aan iedere nieuwe ruimtelijke ontwikkeling in de buurt van een transportroute voor gevaarlijke stoffen een halt worden toegeeroepen, ook als die ontwikkeling nog binnen de wettelijke grenzen van een maatschappelijk aanvaardbaar risico zou plaatsvinden. Eveneens zou aan de mogelijkheid tot groei van het vervoer binnen de bovengenoemde wettelijke grenzen een halt worden toegeeroepen.

Omdat het primaat voor de ruimtelijke ordening bij de gemeente ligt, zijn in het Besluit alleen de randvoorwaarden aangegeven waaraan een gemeentelijk besluit over ruimtelijke ontwikkelingen moet voldoen. Deze randvoorwaarden betreffen in de eerste plaats de aan te houden basisnetafstanden bij basisnetroutes en de grens- en richtwaarde voor het plaatsgebonden risico bij lokale wegen. Die randvoorwaarden zijn geformuleerd als wettelijke kwaliteitseisen waaraan het te nemen overheidsbesluit moet voldoen. Daarnaast bevat het Besluit verantwoordingsplichten als procedurele waarborgen voor een goede ruimtelijke ordening uit een oogpunt van externe veiligheid. Op deze verantwoordingsplichten ga ik hieronder kort in.

Verdichting van bevolkingsconcentraties langs een transportroute voor gevaarlijke stoffen leidt tot een hoger groepsrisico. Daarom is in het Besluit een aantal verantwoordingsplichten geregeld. Zo moet een gemeente bij een ruimtelijk relevant besluit (bestemmingsplan of omgevingsvergunning tot afwijking daarvan) steeds de toename van het groepsrisico verantwoorden en alternatieve locaties met een lager groepsrisico afwegen. Daarnaast moeten bij de voorbereiding van het besluit ook de mogelijkheden voor rampbestrijding en de zelfredzaamheid van de bevolking in geval van nieuw toe te laten kwetsbare en beperkt kwetsbare bestemmingen worden betrokken. Van de gemaakte afwegingen moet verantwoording worden afgelegd in de toelichting bij het besluit.

Tot slot vragen de leden van de SP-fractie de Staatssecretaris te bevestigen dat bij ministeriële regeling alleen de reken- en meetmethodiek wordt vastgelegd. De normen van het groepsrisico (maximaal 10^{-6}) blijven wat de leden van de SP-fractie betreft een politieke afweging die in de wet zelf is vastgelegd.

De inhoudelijke normstelling voor het plaatsgebonden risico (maximaal 10^{-6}) is en blijft opgenomen in de Wet basisnet; deze norm wordt ruimtelijk vertaald in het Besluit. Op basis van die norm worden bij ministeriële regeling de basisnetafstanden c.q. de plaatsen waar aan de norm moet worden voldaan, vastgesteld. Verder wordt in de ministeriële regeling de reken- en meetmethodiek vastgelegd.

De leden van de D66-fractie hebben zorgen over de hantering van grens- en richtwaarden. De leden van deze fractie vrezen dat de grenswaarden zoals in het voorliggende besluit worden vastgesteld, zullen leiden tot een verhoging van overlast, omdat de ruimte onder dit plafond snel zal worden ingevuld. Deze leden vragen zich af of de regel dat slechts zwaarwegende belangen op het gebied van de ruimtelijke ordening, het vervoer of de economie mogen worden aangevoerd om van de richtwaarde af te wijken, voldoende stevigheid biedt om hier tegenwicht aan te bieden. Deze leden trekken hierbij de vergelijking met de wet SWUNG¹⁰, waarin bij nieuwe infrastructuurmaatregelen wordt gesteld dat de geluidsoverlast binnen de norm (grenswaarde) blijft, maar waar wel degelijk een toename is van geluid. De leden van de D66-fractie vragen de Staatssecretaris aan te geven hoe wordt vastgehouden aan de richtwaarde en wordt voorkomen dat alle ruimte binnen de grenswaarde wordt opgevuld.

Zoals ik hierboven al heb opgemerkt, bevat het Besluit uitsluitend regels in verband met de ruimtelijke aspecten van het Basisnet.

De risicoplafonds voor het vervoer zijn hard. De Wet basisnet laat daar geen enkele twijfel over bestaan. De groei van vervoersrisico's als gevolg van toegenomen vervoer wordt gemonitord en daarover wordt gerapporteerd aan de Tweede Kamer. De Minister van Infrastructuur en Milieu is er voor verantwoordelijk dat die risico's binnen het plafond blijven. Zo nodig neemt de Minister maatregelen om overschrijding te voorkomen. Vanuit het vervoer bezien is er voor de Minister dus geen mogelijkheid om van dat plafond af te wijken zonder dat aan strikte voorwaarden is voldaan. In het uiterste geval kan de Minister een overschrijding van het plafond teniet doen door het plafond aan te passen. Een dergelijke wijziging vindt pas plaats na een integrale belangenafweging met alle betrokken partijen, en niet eerder dan vier weken nadat het voornemen daartoe aan de Tweede Kamer is gemeld.

Vanuit de ruimtelijke zijde geredeneerd biedt het Besluit – zoals ook het Besluit externe veiligheid inrichtingen en het Besluit externe veiligheid buisleidingen – gemeenten de mogelijkheid om in geval van gewichtige redenen af te wijken van de richtwaarde bij niet-basisnetroutes of van de basisnetafstand bij basisnetroutes. Zoals ik hierboven heb uiteengezet, geldt deze afwijkingsmogelijkheid alleen voor de bouw, vestiging of aanleg van (nieuwe) beperkt kwetsbare objecten. Voor het toelaten van nieuwe kwetsbare objecten geldt deze afwijkingsmogelijkheid niet.

Het is inherent aan het hanteren van een plafond als grens voor bepaalde milieueffecten dat autonome (vervoers)ontwikkelingen kunnen leiden tot opvulling tot aan dat plafond. Om die reden bevat de Wet basisnet bepalingen gericht op de monitoring van de groei van het vervoer van gevaarlijke stoffen en bepalingen die voorzien in het treffen van maatregelen om overschrijding te voorkomen.

De leden van de D66-fractie vragen voorts hoe inpassings- en infrastructurele maatregelen die leiden tot een verbetering van de situatie, niet direct worden ingevuld met een groei van vervoer totdat de grenswaarde is bereikt, maar hoe een deel van de winst ook kan worden ingezet voor verbetering van de leefomgeving, eventueel met een verlaging van de grens- en richtwaarde. Hoe draagt het voorliggende besluit hier aan bij?

¹⁰ Samen Werken aan de Uitvoering van Nieuw Geluidsbeleid.

Bij de totstandkoming van het basisnet zijn in 2010 over dit onderwerp bestuurlijke afspraken gemaakt. Per type van maatregelen is aangegeven of deze alleen ten gunste komt van meer veiligheid voor burgers, voor extra bouwplannen, voor groei van het vervoer van gevaarlijke stoffen of voor combinaties hiervan. Deze afspraken tussen overheden, infrastructuurbeheerders en bedrijfsleven vormen samen de beleidslijn voor de toekenning van de winst van veiligheidsmaatregelen.

Speciale aandacht is besteed aan situaties waar de oriëntatiewaarde van het groepsrisico nog niet is bereikt. Bij groot onderhoud, capaciteitsvergroting en nieuwe infrastructuur zal zowel naar de mogelijkheden van extra vervoer als naar de mogelijkheden tot vermindering van de risico's worden gekeken.

In de gemeenten met de hoogste risico's – Dordrecht, Zwijndrecht en Tilburg – wordt bezien hoe al op korte termijn tot een substantiële verlaging van de risico's kan worden gekomen. Daartoe worden zowel infrastructurele maatregelen getroffen als bouwplannen aangepast.

Het treffen van veiligheidsmaatregelen zal er toe leiden dat het plaatsgebonden risico afneemt. Bij het basisnet is gekozen voor een risicoplafondbenadering, met vaste contouren voor de langere termijn. Daarmee komt een eind aan de huidige situatie waarin op basis van nieuwe inzichten steeds wisselende risicocontouren werden berekend. Dichter op de risicobron bouwen leidt niet tot een veiliger leefomgeving. Vaste contouren terwijl toch veiligheidsmaatregelen worden getroffen, doen dat wel.

Vorbereiding van het Besluit

De leden van de VVD-fractie vragen of overleg is gevoerd met belangenorganisaties over de gevolgen van dit besluit. Zijn bijvoorbeeld Binnenvaart Logistiek Nederland (BLN), de Ondernemersorganisatie voor logistiek en transport EVO, Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV) en goederenvervoerders geconsulteerd. En zo ja, wat zijn de uitkomsten daarvan?

Zoals in de nota van toelichting bij het Besluit is aangegeven, is het Besluit voorbereid met onder meer vertegenwoordigers van het vervoerend bedrijfsleven en het bedrijfsleven op het gebied van de productie en op- en overslag van gevaarlijke stoffen. Hoewel dit Besluit geen regels voor deze bedrijven bevat, kan het ook bij deze sector op draagvlak rekenen.

Samenhang met andere regelgeving en handhaving

De leden van de VVD-fractie vragen of er gekeken is naar eventuele overlappingsen met andere wet- en regelgeving en of er in dat verband wellicht regels door de ingebruikname van het voorliggende besluit kunnen worden geschrapt.

Er bestaat geen overlap met andere regelgeving. Wel is er overlap met de circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen. Deze circulaire komt bij inwerkingtreding van het Basisnet van rechtswege te vervallen.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of provincies en gemeenten voldoende geëquipeerd zijn om het besluit uit te kunnen voeren en of er ook maatwerk mogelijk is bij de uitvoering van dit besluit.

Het Besluit geeft instructieregels voor bestuursorganen bij het uitoefenen van bevoegdheden op het gebied van de ruimtelijke ordening met het oog

op de externe veiligheid bij transportroutes voor gevaarlijke stoffen. De gemeentelijke en, voor zover relevant, provinciale planologische praktijk is reeds geruime tijd bekend met het fenomeen externe veiligheid.

In het kader van het project Modernisering omgevingsveiligheidsbeleid inventariseer ik goede voorbeelden van adequaat planologisch externe veiligheidsbeleid bij gemeenten. De resultaten daarvan tot nu toe stemmen mij positief over de aandacht die er bij gemeenten is voor het onderwerp externe veiligheid. Dat blijkt ook uit de opkomst bij bijeenkomsten in dat kader. Ook gelet op de voorbereiding van dit Besluit met vertegenwoordigers van de VNG en het IPO heb ik geen reden om aan te nemen dat provincies en gemeenten onvoldoende toegerust zouden zijn voor de uitvoering van dit Besluit.

Voor het antwoord op de vraag of dit Besluit maatwerk bij de uitvoering mogelijk maakt, wijs ik op de eerder gememoreerde mogelijkheid van afwijking onder voorwaarden van de basisnetafstand/richtwaarde voor beperkt kwetsbare objecten, op de verantwoording van het groepsrisico en – buiten dit Besluit – op de maatwerkoplossingen die beoogd worden met de privaatrechtelijke aankoopregeling van al aanwezige kwetsbare objecten (woningen) binnen een risicozone bij een basisnetroute.

Voor de leden van de SP-fractie staat buiten kijf dat de handhaafbaarheid van de wettelijke regels is gebaat bij goede uitvoerbaarheid. De capaciteit en prioriteit die aan toezicht en handhaving worden toegekend zijn echter natuurlijk ook van belang. De leden van de SP-fractie horen graag van de Staatssecretaris welke inspecties op welk moment verantwoordelijk zijn voor de handhaving van dit besluit. Hoe is de samenwerking rond de toezichts- en handhavingstaken rond het basisnet tussen deze inspecties georganiseerd? De leden van de SP-fractie horen ook graag, per inspectie-dienst, welke prioriteit er is toegekend aan die taken en hoeveel menskracht er beschikbaar is bij de afzonderlijke diensten.

Voor de uitvoering van het Besluit is juridisch de gemeente verantwoordelijk. Het gaat dan om het nemen van besluiten ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van een transportroute. De provincie houdt daar interbestuurlijk toezicht op. Zo nodig kan bij verzuimen in de uitvoering worden ingegrepen met behulp van het instrumentarium van het generiek toezicht.

Voor de handhaving van de risicoplafonds voor het vervoer van gevaarlijke stoffen is de Minister verantwoordelijk. Voor de monitoring van de omvang van het vervoer van gevaarlijke stoffen staan de infrabeheerders (ProRail en Rijkswaterstaat) aan de lat. Op basis van de monitoringsgegevens rapporteert de Minister periodiek aan de Tweede Kamer over de ontwikkeling van het vervoer in relatie tot de risicoplafonds.

Het basisnet wordt gekenmerkt door een ontkoppeling van ruimtelijke initiatieven buiten de risicozone en ontwikkelingen met betrekking tot het vervoer. Een toename van het vervoer van gevaarlijke stoffen binnen de risicoplafonds heeft geen gevolgen voor de mogelijkheden voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen buiten de risicozone. Dit brengt mee dat de met toezicht en handhaving belaste diensten onafhankelijk van elkaar kunnen opereren. Vanuit het Rijk is een hoge prioriteit toegekend aan de monitoring en handhaving van de risicoplafonds voor het vervoer. Om een adequate monitoring ten behoeve van de rapportage aan de Kamer te verzekeren, zijn afspraken gemaakt met ProRail en Rijkswaterstaat. In de ministeriële regeling ter uitvoering van de Wet basisnet en van dit Besluit zijn nadere regels over de wijze en frequentie van monitoring en rapportage door de infrabeheerders en over de toetsing van het vervoer aan de risicoplafonds opgenomen.