

Vergaderjaar 2010–2011

32 862

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave	Blz
Hoofdstuk 1 Inleiding	2
1.1 Aanleiding en uitgangspunten voor een nieuw systeem	2
1.2 De verankering van een nieuw systeem: het basisnet	4
1.3 Strekking van het wetsvoorstel	5
1.4 Enkele begrippen	6
1.4.1 Het plaatsgebonden risico	7
1.4.2 Het groepsrisico	7
Hoofdstuk 2 Het basisnet in de Wet vervoer gevaarlijke stoffen	9
2.1 Het basisnetsysteem aan de vervoerszijde	9
2.2 Het vaststellen van een basisnet	10
2.2.1 Het toepassingsbereik	10
2.2.2 Plafonds voor het plaatsgebonden risico	11
2.2.3 Plafonds voor het vervoersaandeel in het groepsrisico	12
2.3 Het beheersen van het basisnet	13
2.3.1 Onderzoeksplicht	13
2.3.2 Maatregelen	13
2.3.3 Verslaglegging	14
2.4 Het beheer van het basisnet	15
Hoofdstuk 3 Hoe te komen tot een risicoplafond	16
3.1 De eerste stappen	16
3.1.1 Ruimte voor het vervoer	17
3.1.2 Ruimte voor ruimtelijke ontwikkelingen	18
3.2 Het robuuste evenwicht	19
3.2.1 Evenwicht in het plaatsgebonden risico (de PR-plafonds)	19
3.2.2 Evenwicht in het groepsrisico (GR-plafonds)	21
3.3 Initiële vaststelling en het basisnet in de toekomst	22
Hoofdstuk 4 Routeren	22
4.1 Wijziging van een bestaande systematiek	22
4.1.1 De ministeriële routeringsbevoegdheden	22
4.1.2 De gemeentelijke routing	23
4.2 Vrijstelling- en ontheffingsmogelijkheden ministeriële routing	24

4.3 Routeren van het spoorvervoer van chloor en ammoniak	24
Hoofdstuk 5 Verhouding tot andere wet- en regelgeving	25
5.1 Het ruimtelijk bestuursrecht	25
5.2 De Tracéwet	26
5.3 Het Europees en internationaal recht	28
Hoofdstuk 6 Rechtsbescherming	30
6.1 Bezwaar- en beroepsmogelijkheden	30
6.2 Objecten binnen de risicoruimte	30
Hoofdstuk 7 Effecten, uitvoering en handhaving van het wetsvoorstel	31
7.1 Effecten voor de Rijksoverheid	31
7.1.1 Eenmalige bestuurslasten	31
7.1.2 Structurele (uitvoerings)lasten	31
7.2 Handhaving	33
7.3 Effecten voor de branche	33
7.3.1 Effecten vanwege risicoplafonds	33
7.3.2 Administratieve lasten	34
7.4 Effecten voor decentrale overheden	35
7.5 Overleg en consultatie	36
Hoofdstuk 8 Artikelsgewijze toelichting	38

HOOFDSTUK 1. INLEIDING

1.1. Aanleiding en uitgangspunten voor een nieuw systeem

Het vervoer van gevaarlijke stoffen is een onmisbare schakel in de productie van onder meer kunststoffen, meststoffen en geneesmiddelen en in de distributie van brandstoffen. De verwachting is dat het vervoer van gevaarlijke stoffen in de toekomst verder zal toenemen. Tegelijkertijd is er in de samenleving sprake van een toenemende zorg over de veiligheid van mensen in de directe nabijheid van routes waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd. Ook in het advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad¹ «Verantwoorde risico's, veilige ruimte» van juni 2003 is gesteld dat er meer en meer spanningen ontstaan tussen de maatschappelijke ontwikkelingen zoals economische groei en de rol van transport daarbij, de ruimtelijke strategie van verdichting en de verhoogde aandacht voor veiligheid.

Op dit moment ontbreekt een wettelijk kader om de spanning tussen de noodzaak en toename van het vervoer van gevaarlijke stoffen enerzijds en de behoefte om de fysieke ruimte langs en boven de infrastructuur intensiever te benutten anderzijds, te beheersen en om mensen die wonen, werken en recreëren langs transportroutes die voor het vervoer van gevaarlijke stoffen gebruikt kunnen worden een maatschappelijk geaccepteerd beschermingsniveau te bieden. De huidige Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs) stelt weliswaar eisen aan de wijze waarop een stof wordt vervoerd (voertuigeisen, verpakkingseisen, etc.) en biedt mogelijkheden voor routing (waarlangs mag een vervoerder een bepaalde stof juist wel of juist niet vervoeren), maar die eisen en routeringsmaatregelen richten zich tot de individuele vervoerder. Een op het collectieve (risico van het) vervoer van gevaarlijke stoffen gericht systeem ontbreekt.

Ook ontbreekt duidelijkheid over welke risico's het vervoer nu en in de toekomst mag veroorzaken en waar wel en niet gebouwd kan worden. Dit maakt het enerzijds voor gemeenten moeilijk om bij het ontwikkelen van

¹ Advies 073, www.vromraad.nl. Kabinetsreactie op dit advies, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 27 801, nr. 27.

bouwplannen en het afwegen van risico's voortdurend rekening te houden met de groei van het vervoer van gevaarlijke stoffen en met het effect van de ontwikkeling van de veiligheidsverbeteringen binnen deze sector. Anderzijds is het voor vervoerders moeilijk om rekening te houden met bouwplannen en de bevolkingsgroei. Zo blijkt uit de Evaluatie Risiconormering Vervoer Gevaarlijke Stoffen (2005)¹ dat partijen in de keten van productie, opslag, vervoer en eindgebruik van gevaarlijke stoffen niet altijd op de hoogte zijn van hun verantwoordelijkheden en van de risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen voor de omgeving. Als ze hiervan wel op de hoogte zijn, komen ze daaraan vaak onbewust, soms bewust, niet tegemoet. Ook in het rapport «Handhaven en Gedogen» (2005)² van de Algemene Rekenkamer is dit als één van de conclusies opgenomen.

Ten behoeve van vernieuwing van het beleid op dit punt is in 2006 de Nota vervoer gevaarlijke stoffen³ (Nvgs) tot stand gekomen. Om de ruimtelijke en vervoersbelangen alsmede het belang van de veiligheid voor omwonenden meer met elkaar in evenwicht te brengen én om het vervoer van gevaarlijke stoffen voortdurend veiliger te maken, is in deze nota een twee-sporen-beleid voorgesteld. Het eerste spoor richt zich op het beheersen van de spanning tussen de genoemde belangen. Het tweede spoor wil de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen permanent verbeteren.

In het kader van het eerste spoor is gezocht naar een systematiek die de gewenste duidelijkheid biedt en tevens de zorgen in de samenleving zoveel mogelijk kan wegnemen. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat recht wordt gedaan aan de noodzaak en het nut van het vervoer van gevaarlijke stoffen enerzijds en de behoefte aan ruimtelijke ontwikkelingen in de nabijheid van de infrastructuur anderzijds. De te ontwikkelen systematiek moet voor alle partijen duidelijke en in de tijd robuuste kaders bieden. Helder moet zijn welke ruimte er beschikbaar is voor vervoer en voor ruimtelijke ontwikkelingen.

Het vervoer van gevaarlijke stoffen moet mogelijk blijven en het is van belang de innovatieve ontwikkeling aan de vervoerszijde in ogenschouw te nemen en te behouden. Het systeem mag er niet toe leiden dat het investeren in risicoreducerende vervoersmaatregelen niet langer opportuun wordt geacht en derhalve de innovatieve ontwikkelingen stagneren. Om de vervoerssector te blijven stimuleren tot voortdurende verbetering van de veiligheid heeft het sturen op risico met behulp van risicoplafonds de voorkeur boven regulering van het volume. Voor een systematiek, waarbij aan elke vervoerder een bepaald maximaal volume wordt toegestaan, is dan ook niet gekozen.

Voorts is het van belang dat de risicosturing zo integraal mogelijk benaderd kan worden. Niet alleen de verhouding tussen de hoeveelheid vervoer over de ene route in vergelijking tot een andere route is van belang, maar ook de relatie tussen de verschillende vervoersmodaliteiten. Een laag risicoplafond op een spoorroute kan effect hebben op het totale vervoer over een nabij gelegen vaarweg. Het vervoer over de ene route of de ene modaliteit staat immers niet op zich en maakt deel uit van een netwerk van wegen, vaarwegen en spoorwegen. De enkele vorm van zelfregulering zal in verband met deze integrale risicobenadering onvoldoende zijn. Van de vervoerssector kan niet worden verwacht dat zij in gesprek treedt met alle Nederlandse gemeenten om te komen tot risico-afspraken. Een weg, spoorweg of vaarweg voert immers over het grondgebied van meerdere gemeenten, waarmee dan dezelfde afspraken gemaakt moeten worden.

¹ http://documenten.verkeerenwaterstaat.nl/kennisplein/page_kennisplein.aspx?id=332967&DossierURI=tcm:195-15314-4

² Kamerstukken II 2004/05, 30 050, nr. 2.

³ Kamerstukken II 2005/06, 30 373, nr. 2.

1.2. De verankering van een nieuw systeem: het basisnet

Een basisnet

Ten behoeve van het beheersen van de spanning tussen het vervoer van gevaarlijke stoffen over de infrastructuur, de ruimtelijke ontwikkelingen langs die infrastructuur en de veiligheid voor omwonenden is in de Nvgs een basisnet aangedragen als mogelijke oplossing om te komen tot een duurzaam evenwicht tussen deze drie belangen. Een basisnet komt tegemoet aan bovenvermelde uitgangspunten.

Een basisnet houdt een netwerk van voor het (doorgaande) vervoer van gevaarlijke stoffen van belang geachte infrastructuur in, waaraan een begrensde risicoruimte wordt gegund. Langs of op elke (vaar)weg of hoofdspoorweg die deel uit maakt van het basisnet worden plaatsen aangewezen waar het risico vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen niet meer mag bedragen dan hetgeen maatschappelijk aanvaardbaar is. Gezamenlijk vormen deze plaatsen (denkbeeldige) risicolijnen langs of op het basisnet die de voor het vervoer beschikbare risicoruimte aangeven. Binnen die risicoruimte zullen vervolgens ruimtelijke beperkingen gelden.

De vervoerszijde van het basisnet wordt verankerd met voorliggende wijziging van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. De ruimtelijke regels zullen worden opgenomen in een amvb op grond van de Wet ruimtelijke ordening en de Wet milieubeheer: het Besluit transportroutes externe veiligheid. Zie voor een korte toelichting op dit Btev paragraaf 5.1.

De wettelijke systematiek aan de vervoerszijde

De risicoruimte behelst de vervoerscomponent van het basisnet. De risicoplafonds zijn niet tot de individuele vervoerder gericht, maar hebben betrekking op het risico vanwege het totale vervoer van gevaarlijke stoffen over een bepaald traject. Met het basisnet wordt aldus op centraal niveau vastgesteld welk risico vanwege dat totale vervoer maximaal is toegestaan. Op dat centrale niveau zal – onder regie van de minister van Infrastructuur en Milieu (hierna: minister van I&M) – gestuurd worden op het voorkomen van een overschrijding van die risicoplafonds. Aldus kan het basisnet worden gezien als een centraal programma ter voorkoming van overschrijding van risiconormen. Door uit te gaan van die integrale benadering kunnen risico's worden gezien en risicoreducerende maatregelen worden betrokken, die op het niveau van een lokaal knelpunt buiten beschouwing zouden blijven.

In het uitgangspunt van de integrale risicobenadering ligt tevens de noodzaak voor het voorliggende voorstel tot wijziging van de Wvgs. De Wvgs in zijn huidige vorm kent instrumenten waarbij de individuele vervoerder als uitgangspunt wordt genomen; hem worden concrete verplichtingen opgelegd. Het soort integrale risicobenadering dat kenmerkend is voor de vaststelling van risicoplafonds – waarbij niet de individuele vervoerder, maar het totale vervoersaanbod over een bepaald traject bepalend is – ontbreekt momenteel in de Wvgs.

Ook de diverse grondslagen die de Wvgs kent voor nadere regels bij amvb of ministeriële regeling, bieden in hun huidige vorm onvoldoende aanknopingspunten voor de gewenste sturing op het totale vervoersaanbod over een bepaald traject. Zo is aanvankelijk gedacht om gebruik te maken van de bestaande bevoegdheid voor de minister van I&M om routes aan te wijzen ten behoeve van het vervoer van gevaarlijke stoffen. Bij de aanwijzing van de routes zouden dan telkens evenzeer beperkingen voor het vervoer worden bepaald. Nog afgezien van de omstandigheid dat

dit niet alle voor het basisnet relevante factoren afdekt, past dit systeem niet bij de gewenste integrale risicobenadering. Van een vervoerder kan immers niet worden verwacht dat hij op individueel niveau en bij elke vervoershandeling kan bepalen hoe dit zich tot het totale toegestane risico verhoudt; leidt die concrete vervoershandeling nu net tot overschrijding van het risicoplafond, of is er nog ruimte?

De voorliggende wijziging van de Wvgs strekt daarom tot de vereiste integrale systematiek, waarmee op centraal niveau kan worden gestuurd op het risico vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen. Belangrijkste uitgangspunt daarbij is het voorkómen van een onacceptabele risicovolle situatie als gevolg van een verstoring in het evenwicht tussen de ruimtelijke ordening en het vervoer van gevaarlijke stoffen. In hoofdstuk 2 wordt uiteengezet op welke wijze dit aan de vervoerszijde wordt bereikt.

Een robuust evenwicht

Het evenwicht wordt bereikt door enerzijds te voorkomen dat de voor het vervoer vastgestelde risicoplafonds worden overschreden en anderzijds door beperkingen vast te stellen voor de ruimtelijke ontwikkelingen langs die infrastructuur binnen die risicoruimte. Door die beperkingen wordt de bebouwde omgeving op een zekere (veiligheids)afstand gehouden van de infrastructuur waarover het vervoer van gevaarlijke stoffen plaatsvindt.

De robuustheid van het evenwicht wordt bereikt door bij de risicoruimte rekening te houden met de te verwachten groei van het vervoer, zodat niet alleen nu, maar ook in de toekomst nog risicoruimte beschikbaar is voor het vervoer.

Het basisnet biedt duidelijkheid en handelingsperspectief voor alle betrokkenen. Voor de vervoerszijde is immers duidelijk hoeveel risico maximaal mag ontstaan vanwege het vervoer. Terwijl eveneens duidelijk is op welke afstand van de infrastructuur de bebouwing moet worden gezet om te voorkomen dat bewoners een hoger risico lopen dan maatschappelijk aanvaardbaar wordt geacht (zie paragraaf 1.4). Aldus geeft het basisnet en de juridische verankering daarvan de gewenste scheiding aan tussen het vervoer en ruimtelijke ontwikkelingen en bijbehorende verantwoordelijkheden. Zo is het aan het bedrijfsleven om – in samenspraak met de minister van I&M – te voorkomen dat de risicoplafonds worden overschreden en dienen gemeenten – als ruimtelijk bevoegd gezag – er voor te zorgen dat bebouwing op een veilige afstand van de infrastructuur komt te staan.

De exacte ligging van de risicoplafonds – en dus de omvang van de aan het vervoer te gunnen risicoruimte – hangt af van een zorgvuldige afweging van alle betrokken belangen. Door die afweging met maatwerk als uitgangspunt kan gewaarborgd worden dat én het vervoer van gevaarlijke stoffen én ruimtelijke ontwikkelingen in de nabijheid van infrastructuur nu en in de toekomst mogelijk blijven, zonder dat het ten koste gaat van een maatschappelijk geaccepteerd veiligheidsniveau voor mensen die in de nabije omgeving van die infrastructuur wonen, werken of recreëren.

1.3. Strekking van het wetsvoorstel

Met het voorliggende voorstel wordt een nieuw hoofdstuk opgenomen in de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, waarin de vervoerszijde van het basisnetregime z'n beslag krijgt. Dit regime behelst, kort gezegd, het volgende.

Het is aan de minister van I&M om het basisnet en het maximaal toegestane risico vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen vast te stellen. De minister voert tevens de regie bij het voorkomen van overschrijding van de vast te stellen risicoplafonds:

- de minister onderzoekt regelmatig in hoeverre de risicoplafonds worden of dreigen te worden overschreden (artikel 15, eerste en tweede lid).
- de minister onderzoekt – in geval van een (dreigende) overschrijding – de mogelijke maatregelen om de overschrijding teniet te doen of te voorkomen (artikel 15, derde lid).
- de minister brengt regelmatig verslag uit aan de Tweede Kamer over de stand van zaken van het basisnet en geeft daarbij zijn oordeel over de noodzakelijke maatregelen (artikel 17).

Zie hoofdstuk 2 voor een verdere uiteenzetting van deze basisnetsystematiek. Vrijwilligheid en flexibiliteit in de sturing op de risico's is daarbij een belangrijk aandachtspunt. Er wordt van uit gegaan dat elke partij in de vervoersketen – onder regie van de minister van I&M – datgene doet wat in zijn vermogen ligt om overschrijding van de risicoplafonds te voorkomen. Voor de minister betekent dit laatste – naast de bovenvermelde regie-stappen – dat hij, indien andere maatregelen niet (tijdig) ingezet kunnen worden, gebruik maakt van zijn routeringsbevoegdheid (artikel 20).

De bestaande routeringssystematiek in de Wvgs kent reeds mogelijkheden voor de minister om te sturen op het risico vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen over spoorwegen en binnenwateren en voor de gemeenten om te sturen op het vervoer over wegen binnen hun grondgebied. Grotendeels blijft deze routeringssystematiek gelijk met de huidige situatie, maar met het voorliggende voorstel wordt de systematiek op punten aangevuld en aangescherpt. Zie in dit kader hoofdstuk 4 van deze toelichting. Deze aanvulling leidt onder meer tot meer flexibiliteit en effectiviteit wat de routeringsmogelijkheden betreft van de minister van I&M. Aanpassing van de gemeentelijke bevoegdheden houdt met name verband met de introductie van het basisnet. Zie voor een nadere toelichting over deze aanpassing hoofdstuk 4.

In het in de Nvgs genoemde streven naar permanente verbetering van de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen (het tweede spoor) is de afhandeling van incidenten een belangrijk aandachtspunt. Ten behoeve daarvan worden de bestaande plichten in geval van incidenten tijdens het vervoer van gevaarlijke stoffen aangescherpt. Zie voor een nadere toelichting de artikelsgewijze toelichting bij artikel 47.

1.4. Enkele begrippen

Het basisnet gaat uit van de risicobenadering die reeds is uitgewerkt in de Nota Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen¹: de kans op een ongeval vermenigvuldigd met het effect door dat ongeval op personen in de ruimte naast en boven de infrastructuur. De kans op een ongeval kan nimmer volledig worden uitgesloten en ook het mogelijke effect is niet ten volle te beperken. Om die reden wordt bij de risicobenadering gestreefd naar een zodanige verhouding tussen kans en effect dat een maatschappelijk aanvaardbaar geacht veiligheidsniveau wordt geborgd. In het externe veiligheidsbeleid wordt dat niveau uitgedrukt in twee begrippen: het plaatsgebonden risico en het groepsrisico. Hieronder worden deze twee begrippen en hoe zij in het basisnet een plek krijgen, nader uitgelegd.

¹ Kamerstukken II 1995/96, 24 611, nr. 2.

1.4.1. Het plaatsgebonden risico

Wat het vervoer van gevaarlijke stoffen betreft wordt onder plaatsgebonden risico verstaan de kans per jaar dat een persoon die onafgebroken en onbeschermd op een bepaalde plaats langs de infrastructuur zou verblijven, overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen op die infrastructuur. In het basisnet wordt uitgegaan van een maximale waarde van het plaatsgebonden risico van 10^{-6} op nader te bepalen plaatsen. Dat betekent dat de kans dat een persoon op die plaatsen overlijdt niet meer mag bedragen dan 1 op de miljoen per jaar. Deze plaatsgebonden risiconorm krijgt in het basisnet vorm door langs de infrastructuur risicoplafonds voor het vervoer vast te stellen, die gezamenlijk als het ware een lijn vormen. Vanuit de infrastructuur gezien, mag het risico van het vervoer voorbij die lijn niet hoger zijn dan de waarde van 10^{-6} . De te trekken streep geldt voor het vervoer dus als grens van de beschikbaar gestelde risicoruimte. In de ruimte tussen dit risicoplafond en de infrastructuur zullen op grond van het Btev beperkingen gaan gelden voor ruimtelijke ontwikkelingen. Binnen die ruimte mogen geen kwetsbare objecten¹ worden gerealiseerd. Voor dergelijke objecten zal de ligging van het risicoplafond dus als grenswaarde gaan gelden. Voor beperkt kwetsbare objecten² geldt deze norm als richtwaarde en kan onder omstandigheden – mits goed gemotiveerd – van die waarden worden afgeweken.

De maximale waarde van 10^{-6} voor het plaatsgebonden risico en het onderscheid tussen kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten komt overeen met hetgeen nu reeds in de Circulaire Risiconormering Vervoer Gevaarlijke Stoffen is opgenomen. Sinds 2004 bevat die Circulaire het beleid van het kabinet inzake de afweging van veiligheidsbelangen die een rol spelen bij het vervoer van gevaarlijke stoffen. Voor zowel vervoersbesluiten als omgevingsbesluiten biedt het een toetsingskader inzake de genoemde afweging van veiligheidsbelangen. Ook in andere delen van het omgevingsrecht komen deze grens- en richtwaarden terug (zie onder andere het Besluit externe veiligheid inrichtingen).

Het plaatsgebonden risico wordt berekend door middel van een speciaal daarvoor ontwikkelde rekenmethodiek RBMII.³ De elementen die voor deze berekening van belang zijn, hebben enkel betrekking op het vervoer en de infrastructuur waarover dat vervoer plaatsvindt. De berekening van het plaatsgebonden risico staat derhalve los van de aanwezige bevolking langs de infrastructuur. De daadwerkelijke ligging van het risicoplafond zal vervolgens afhangen van een afweging tussen de aanwezige en voorziene bebouwing en de voor het vervoer noodzakelijke risicoruimte. Zie hiervoor hoofdstuk 3.

¹ Kwetsbare objecten zijn objecten waar personen normaal gesproken gedurende een langere periode van de dag verblijven of objecten ten behoeve van maatschappelijke groepen die meer bescherming nodig hebben dan andere. Gedacht kan worden aan niet-verspreid liggende woningen en woonschepen (meer dan twee per hectare), ziekenhuizen, gevangenissen, scholen en kantoorgebouwen van een bepaalde omvang.

² Beperkt kwetsbare objecten zijn bijvoorbeeld: verspreid liggende woningen of woonschepen met een dichtheid van maximaal twee woningen of woonschepen per hectare, bedrijfswoningen, sporthallen of zwembaden.

³ Zie http://www.rijkswaterstaat.nl/kenniscentrum/veiligheid/rbmii/technische_informatie/

1.4.2. Het groepsrisico

Karakter van het groepsrisico

Het groepsrisico is de kans per jaar per kilometer infrastructuur dat een groep van 10 of meer personen in de omgeving van de infrastructuur in één keer overlijdt als gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen op die infrastructuur. Het groepsrisico wordt berekend met dezelfde rekenmethodiek als het plaatsgebonden risico. De berekening van het groepsrisico is echter niet, zoals het plaatsgebonden risico, alleen afhankelijk van de omvang en de samenstelling van het vervoer en van de kenmerken en het gebruik van de infrastructuur. Ook de omvang van de bevolking en de situering van de bebouwing spelen bij de berekening van het groepsrisico een rol.

Het groepsrisico is in het omgevingsrecht een gangbare term, maar pleegt niet te worden gehanteerd als grens- of richtwaarde. Zo wordt in de Circulaire Risiconormering Vervoer Gevaarlijke Stoffen uitgegaan van een verantwoordingsplicht, met de zogenoemde oriëntatiewaarde¹ als uitgangspunt. In geval van een overschrijding van die waarde moet worden bezien of maatregelen mogelijk zijn om alsnog aan de oriëntatiewaarde te voldoen of om de toename van het groepsrisico te verminderen. Is dit niet mogelijk dan dient in overleg met betrokken overheden te worden gestreefd naar een zo laag mogelijk risico uit hoofde van het ALARA-beginsel (As Low As Reasonably Achievable). Deze systematiek van de Circulaire kent niet de eenduidige scheiding in verantwoordelijkheden tussen het vervoer van gevaarlijke stoffen enerzijds en aanwezige bevolking anderzijds, die als uitgangspunt geldt bij de vormgeving van het basisnet. In het voorliggende voorstel is daarom een alternatief systeem opgenomen, die dient ter beheersing van het vervoersaandeel van het groepsrisico. Het bevolkingsaandeel van het groepsrisico wordt beheerst door middel van in het Btev op te nemen regels. De beheersing van het groepsrisico in basisnet vindt dus plaats door middel van afzonderlijke beheersing van de beide componenten: het vervoer respectievelijk de bevolking. Bij beide geldt bovenvermelde verantwoording als uitgangspunt; primair maatregelen, subsidiair ALARA. Voorts wordt bij beide regelingen ter beheersing van het groepsrisico de oriëntatiewaarde als ijkpunt gehanteerd.

Systeem ter beheersing van het vervoersaandeel van het groepsrisico

De vaststelling van PR-plafonds heeft al een beperkend effect op het vervoersaandeel in het groepsrisico. Uit modeltechnisch onderzoek is gebleken dat doorgaans het voorkómen van een overschrijding van de PR-plafonds, ook tot een voldoende beheersing van het vervoersaandeel in het groepsrisico zal leiden. Ter beheersing van het vervoersaandeel van het groepsrisico kan dan ook doorgaans worden volstaan met een plafond voor de waarde 10^{-6} van het plaatsgebonden risico. Maar bij een aantal wegen en bij alle spoorwegen is een aanvullende regeling noodzakelijk.

Er is voor gekozen om het vervoersaandeel van het groepsrisico aldaar te beperken met aanvullende plafonds voor de waarden 10^{-7} (bij weg- en spoortransport) en 10^{-8} (bij spoortransport) van het plaatsgebonden risico. Deze keuze houdt verband met de omstandigheid dat bij het wegtransport het vervoer van brandbare gassen (zoals lpg) bepalend is voor de hoogte van het risico. Op een aantal wegen zal het PR-plafond weliswaar laag worden vastgesteld, maar kan dat vervoer toch fors (procentueel) toenemen, zonder dat het PR-plafond (dat uit gaat van een maximale waarde van 10^{-6}) wordt bereikt. Maar deze toename zal wel van invloed kunnen zijn op het groepsrisico.

Dit mechanisme kan zich ook voordoen bij het spoorvervoer van gevaarlijke stoffen. Daarnaast zijn er bij het spoortransport variaties in de samenstelling van de vervoerstromen denkbaar waarbij het plaatsgebonden risico niet toeneemt, maar het groepsrisico wel. Bij het spoorvervoer gaat het dan niet alleen om de stofcategorie brandbare gassen (zoals lpg), maar ook om de categorie (bij inademing) zeer giftige vloeistoffen.

Deze stofcategorieën brandbare gassen en zeer giftige vloeistoffen zijn niet alleen bepalend voor de hoogte van het groepsrisico – zoals hierboven is uiteen gezet – maar zijn ook van invloed op de ligging van het plaatsgebonden risico, voor zover het *de waarden PR- 10^{-7} – respectievelijk – 10^{-8}* betreft. Zo komt de plaats waar het plaatsgebonden risico 10^{-7} respectievelijk 10^{-8} is, verder van de weg of het spoor te liggen indien het vervoer van brandbare gassen respectievelijk zeer giftige vloeistoffen al te

¹ De oriëntatiewaarde is de waarde voor het groepsrisico waarbij de kans op een ongeval met tien of meer dodelijke slachtoffers 10^{-4} per jaar, de kans op een ongeval met 100 of meer dodelijke slachtoffers 10^{-6} per jaar en de kans op een ongeval met 1 000 of meer dodelijke slachtoffers 10^{-8} per jaar is.

zeer toeneemt. Met aanvullende plafonds voor die waarden van het plaatsgebonden risico kan de vervoersbijdrage aan het groepsrisico voldoende worden beheerst.

Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Op wegen waar op jaarbasis bijvoorbeeld 1 500 tankauto's met lpg passeren en verder niet of nauwelijks andere stoffen, zal het risico lager zijn dan 10^{-6} . Neemt de omvang van het vervoer toe tot bijvoorbeeld 4 000 tankauto's per jaar, dan zal er doorgaans nog steeds sprake zijn van lagere waarden voor het plaatsgebonden risico dan 10^{-6} . Het risico van het vervoer blijft dan ondanks de toename binnen het PR-plafond. Maar de toename van het vervoer zal er wel toe leiden dat het groepsrisico omhoog gaat. Ook zullen de plaatsen waar sprake is van lagere waarden van het plaatsgebonden risico dan 10^{-6} , bijvoorbeeld 10^{-7} , verder van de weg komen te liggen. Omdat er een verband bestaat tussen de toename van het lpg-vervoer, de toename van het groepsrisico en de ligging van de PR 10^{-7} -contour, kan het vervoersaandeel van het groepsrisico worden beheerst door de afstand vast te leggen waar het plaatsgebonden risico niet hoger mag zijn dan 10^{-7} . Bij spoorvervoer kan naast een toename van het lpg-vervoer ook een toename van het vervoer van zeer giftige vloeistoffen leiden tot een toename van het groepsrisico. Omdat er een verband bestaat tussen de toename van het vervoer van zeer giftige vloeistoffen, de toename van het groepsrisico en de ligging van de PR 10^{-8} -contour, kan het vervoersaandeel van het groepsrisico bij het spoorvervoer niet alleen worden beheerst door de afstand vast te leggen waar het plaatsgebonden risico niet hoger mag zijn dan 10^{-7} , maar dient ook de afstand waar het plaatsgebonden risico niet hoger mag zijn dan 10^{-8} te worden vastgelegd.

Op grond van het bovenstaande kan de minister van I&M dergelijke aanvullende GR-plafonds vaststellen om het vervoersaandeel in het groepsrisico te beheersen. Waar van die bevoegdheid gebruik wordt gemaakt, gelden die plafonds als de maximaal toegestane bijdrage van het vervoer aan het groepsrisico. Indien er berekeningen noodzakelijk zijn om te kunnen bepalen of het vervoer binnen deze GR-plafonds blijft, dan is geen volledige berekening van het groepsrisico waarbij zowel de vervoers- als de bevolkingsomvang als invoerparameters worden gebruikt, nodig. Aangezien deze GR-plafonds corresponderen met een waarde van het plaatsgebonden risico, volstaat een berekening van het plaatsgebonden risico om te kunnen bepalen of de waarden 10^{-7} en 10^{-8} de vastgelegde maximale afstanden al dan niet overschrijden. Zoals eerder aangegeven geldt dat de uitkomst van deze berekening uitsluitend afhankelijk is van de omvang en de samenstelling van het vervoer en van de kenmerken en het gebruik van de infrastructuur. De omvang van de bevolking en de situering van de bebouwing spelen daarbij geen rol meer, zodat met deze reguleringswijze van het vervoersaandeel in het groepsrisico wordt tegemoet gekomen aan het uitgangspunt van scheiding van verantwoordelijkheden.

HOOFDSTUK 2. HET BASISNET IN DE WET VERVOER GEVAARLIJKE STOFFEN

2.1. Het basisnetsysteem aan de vervoerszijde

Uitgangspunt van het systeem is dat het basisnet robuust wordt vastgelegd en dat zo efficiënt mogelijk kan worden gestuurd op het vervoer van gevaarlijke stoffen en het daarmee gepaard gaande risico. De verankering van het basisnet aan de vervoerszijde kent – kort gezegd – drie stappen:

- a. het vaststellen van het basisnet;
- b. het beheersen van het basisnet;

c. het beheren van het basisnet.

Het vastleggen van het basisnet heeft betrekking op het aanwijzen van het basisnet en het vaststellen van de risicoplafonds; hoeveel risico mag maximaal vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen ontstaan langs en op die infrastructuur.

Het beheersen van het basisnet strekt er toe om het werkelijk vervoer van gevaarlijke stoffen in de gaten te kunnen houden en te sturen op het voorkomen van een overschrijding van die risicoplafonds. Het gaat daarbij om onderzoek naar mogelijke maatregelen en een regelmatig informeren van de Tweede Kamer met betrekking tot de stand van zaken. De verwijzing in de basisnetsystematiek naar de routeringsbevoegdheid van de minister van I&M, opgenomen in hoofdstuk IIIa van het wetsvoorstel, vormt daarbij het sluitstuk.

Het basisnet is ontworpen als een robuust en toekomstvast systeem. Niettemin kan het nodig zijn om in de toekomst elementen waaruit het basisnet bestaat aan te passen. Het beheer van het basisnet heeft betrekking op die eventueel noodzakelijke (technische) aanpassingen. Zoals bijvoorbeeld na aanleg van nieuwe infrastructuur.

De bindende factor van het nieuwe stelsel, de rode draad van hoofdstuk III, is het in artikel 12 geformuleerde doel van het basisnet: het tot stand brengen en in stand houden van een duurzaam evenwicht tussen de belangen van het vervoer van gevaarlijke stoffen over het basisnet en de bebouwing langs dat basisnet in relatie tot veiligheid. De toepassing van alle in de basisnetsystematiek opgenomen bevoegdheden dient verenigbaar te zijn met dat doel.

2.2. Het vaststellen van een basisnet

2.2.1. Het toepassingsbereik

Infrastructuur

Het basisnet is het samenstel van die wegen, binnenwateren en hoofdspoorwegen waaraan een bepaalde risicoruimte voor het vervoer van gevaarlijke stoffen wordt toegekend. De basisnetsystematiek is dus niet op alle infrastructuur van toepassing. Krachtens artikel 13, eerste lid, wordt die infrastructuur opgenomen die van belang wordt geacht voor het doorgaande vervoer van gevaarlijke stoffen én waar nu of in de toekomst sprake is of kan zijn van spanning tussen de belangen van het vervoer van gevaarlijke stoffen en bebouwing in relatie tot veiligheid. Dit laatste volgt uit de in artikel 12 opgenomen doelbepaling van het basisnet. Om de beschikbaarheid van die infrastructuur voor het vervoer te borgen en de bovengenoemde spanning te beheersen, wordt aan die infrastructuur een vaste risicoruimte gegund, die gebruikt mag worden zonder dat risicoblemmeringen ontstaan vanwege een toename van bebouwing langs die infrastructuur. Van belang zijn bijvoorbeeld de infraverbindingen tussen havens en chemische clusters in binnen- en buitenland. Bij de keuze van infrastructuur wordt daarnaast uitgegaan van een zo volledig mogelijk en integraal netwerk.

Benadrukt wordt dat de aanwijzing van voor het basisnet van belang geachte infrastructuur, bedoeld in artikel 13, eerste lid, *géén* besluit is tot het toestaan van gevaarlijke stoffen. Het vervoer van gevaarlijke stoffen is – behoudens beperkingen die uit andere regelgeving voortvloeien – over *alle* infrastructuur toegestaan, ongeacht of die infrastructuur in het basisnet is opgenomen. Het opnemen van infrastructuur in het basisnet

betekent dat aan die infrastructuur een begrensde risicoruimte wordt gekoppeld. En niet dat daarmee juist wel of juist niet het vervoer van gevaarlijke stoffen over die infrastructuur is toegestaan.

Gevaarlijke stoffen

Formeel heeft het basisnet betrekking op alle gevaarlijke stoffen, bedoeld in artikel 1 van de Wvgs. Voor de risicobenadering behorend bij het basisnet zijn evenwel niet al die gevaarlijke stoffen bepalend. De kans op overlijden van een persoon die verblijft langs de infrastructuur waar een ongeval plaatsvindt met een bijtende stof, is bijvoorbeeld zodanig verwaarloosbaar dat het vervoer van deze stof geen rol speelt in die risicobenadering. Daarom zullen alleen die stoffen die voor de risicobenadering van het basisnet relevant zijn, worden betrokken bij de vaststelling van de risicoplafonds en het onderzoek naar een (dreigende) overschrijding van die plafonds. Bij het onderzoek naar mogelijke maatregelen om een geconstateerde (dreigende) overschrijding teniet te doen of te voorkomen, kan een verder onderscheid in deze voor het basisnet relevante stoffen van belang zijn. Bijvoorbeeld indien is gebleken dat slechts één stof of één stofcategorie verantwoordelijk is voor een dreigende overschrijding van de risicoplafonds. Zie paragraaf 2.3.2 van deze toelichting.

Voorts wordt bij de risicobenadering in het basisnet alleen het zogeheten bulkvervoer betrokken, met uitzondering van ongereinigde lege tanks. Dit houdt verband met de idee dat gevaarlijke stoffen in kleine verpakkingen, in kleine hoeveelheden, bij een ongeval voornamelijk vlakbij de bron gevaarlijk zijn.

2.2.2 Plafonds voor het plaatsgebonden risico

Alle infrastructuur PR-plafonds

In het eerste lid van artikel 14 is de plicht opgenomen om voor alle krachtens het eerste lid van artikel 13 aangewezen infrastructuur PR-plafonds vast te stellen.

In de Nvgs werd aanvankelijk uitgegaan van een onderverdeling van de infrastructuur in drie categorieën:

1. geen beperkingen voor het vervoer, maar wel ruimtelijke beperkingen;
2. beperkingen voor zowel vervoer als voor ruimtelijke ontwikkelingen;
3. geen ruimtelijke beperkingen, maar wel voor het vervoer.

Deze indeling is losgelaten, omdat die indeling onvoldoende aansloot bij de belangrijkste uitgangspunten van het basisnet; een duurzaam evenwicht en een duidelijk handelingsperspectief voor alle partijen. Geen grenzen voor vervoer (categorie 1) of geen grenzen voor ruimtelijke ontwikkelingen (categorie 3) betekent immers per definitie dat groei van de ene component ten koste gaat van de andere, terwijl het voor de ander onmogelijk is daarop te anticiperen. Om te komen tot het duurzame evenwicht én duidelijkheid voor een ieder is het dan ook noodzakelijk om beperkingen vast te stellen voor zowel de vervoerszijde als de ruimtelijke ordening. Dat betekent dat de in het basisnet op te nemen infrastructuur formeel gezien per definitie in categorie 2 valt. Afhankelijk van de hoogte van de te stellen risicoplafonds kan in de praktijk wel sprake zijn van meer of minder beperkingen voor het vervoer respectievelijk minder of meer beperkingen voor ruimtelijke ontwikkelingen.

De vaststelling van de PR-plafonds

De PR-plafonds zijn plaatsen langs of op de infrastructuur waar de waarde van het plaatsgebonden risico vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen maximaal 10^{-6} mag bedragen. De ligging van deze plaatsen wordt bepaald door afstanden vast te stellen, die vanaf – op het basisnet gelegen – referentiepunten worden gemeten. De ruimte tussen de PR-plafonds en de referentiepunten behelst de risicoruimte die aan het vervoer van gevaarlijke stoffen wordt gegund. Deze elementen waarmee de ligging van de PR-plafonds wordt bepaald, worden bij ministeriële regeling vastgesteld¹.

Uit artikel 12 volgt dat bij deze vaststelling het doel van het basisnet in acht moet worden genomen. De ligging van de PR-plafonds – de afstand die vanaf de referentiepunten moet worden gemeten – vloeit dus voort uit een zorgvuldige afweging tussen de belangen van het vervoer van gevaarlijke stoffen enerzijds en die van de ruimtelijke ordening anderzijds, in relatie tot veiligheid. Bij die afweging spelen de uitgangspunten die ten grondslag lagen aan de oorspronkelijke in de Nvgs opgenomen categorie-indeling een rol. Zo zal het vervoer op de belangrijkste internationale verbindingen zoveel mogelijk ruimte krijgen, terwijl bij routes waar weinig gevaarlijke stoffen worden vervoerd juist meer ruimte aan de ruimtelijke ontwikkelingen zal worden gegund. Maar ook andere locatiespecifieke elementen kunnen van invloed zijn op de belangenafweging. Toepassing van artikel 14, eerste lid, moet in elk geval zodanig zijn dat een dekkend stelsel van risicobeheersing ontstaat voor het gehele basisnet.

De wijze waarop de afweging pleegt plaats te vinden, is nader toegelicht in hoofdstuk 3. In dit kader zijn ook de ontwerpen Basisnetten Weg, Water en Spoor, waarover de Tweede Kamer reeds is geïnformeerd², van belang. Daarin is beschreven op welke wijze, in goed overleg met alle betrokkenen, is gekomen tot de risicoplafonds als opgenomen in die ontwerpen.

2.2.3. Plafonds voor het vervoersaandeel in het groepsrisico

Het is aan de minister van I&M te beoordelen of ten behoeve van de beheersing van het vervoersaandeel in het groepsrisico krachtens het tweede lid van artikel 14 aanvullende plafonds voor de waarden 10^{-7} en/of 10^{-8} van het plaatsgebonden risico moeten worden vastgesteld. De zorgvuldige afweging om te komen tot de PR-plafonds moet daarbij als eerste stap worden gezien. De noodzaak van het vaststellen van aanvullende plafonds ter beheersing van het vervoersaandeel in het groepsrisico zal – zoals is verwoord in paragraaf 1.4.2. – mede van de ligging van de PR-plafonds afhangen. Waar die ligging niet afdoende zal zijn om ook het vervoersaandeel in het groepsrisico te beheersen, zullen aanvullende GR-plafonds nodig zijn. Uit de beleidsontwerpen Weg en Spoor volgt dat deze aanvullende plafonds in elk geval noodzakelijk worden geacht bij alle spoorlijnen en bij die wegen waar geen plaatsgebonden risico van 10^{-6} zal ontstaan (preciezer geformuleerd: waar de afstand gemeten vanaf het midden van de weg, om te bepalen waar de waarde van het plaatsgebonden risico maximaal 10^{-6} mag bedragen, 0 meter is).

Indien de minister aanvullende plafonds noodzakelijk acht, worden die GR-plafonds – gelijk de PR-plafonds – uitgedrukt in een afstand, gemeten vanaf dezelfde referentiepunten. Ook deze afstanden worden bij ministeriële regeling vastgesteld. In die gevallen wordt het risico vanwege dat vervoer dan geacht ook binnen die plafonds te blijven.

¹ Zie verder de artikelsgewijze toelichting.

² Zie met betrekking tot de ontwerpen Basisnet Weg en Basisnet Water: Kamerstukken II 2008/09 30 373, nr. 27

2.3. Het beheersen van het basisnet

De integrale risicobenadering en het feit dat de risicoplafonds betrekking hebben op het totale vervoer van gevaarlijke stoffen op een bepaalde route, brengen met zich dat een individuele vervoerder niet rechtstreeks voor het naleven van het voor die route geldende risicoplafond verantwoordelijk kan worden gehouden. Om deze reden is de regie voor het beheersen van het basisnet in handen gelegd van de minister van I&M.

2.3.1. Onderzoeksplicht

De beheerstaak voor het basisnet uit zich in de in artikel 15, eerste en tweede lid, opgenomen plicht voor de minister om te onderzoeken hoe het werkelijk vervoer van gevaarlijke stoffen en het te verwachten vervoer zich verhouden tot de vastgestelde risicoplafonds. Het eerste onderzoek moet twee jaar na inwerkingtreding van het voorliggende voorstel afgerond zijn. Daarna volgt een vijf-jaarlijkse cyclus; in elk geval elke vijf jaar moet voldoende inzicht bestaan in de vraag in hoeverre risicoplafonds worden of dreigen te worden overschreden. Om elke vijf jaar over dit inzicht te kunnen beschikken, zal de minister in elk geval het werkelijk vervoer van gevaarlijke stoffen over het basisnet monitoren. Daarbij zal zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van reeds bestaande monitoringssystemen. Dit uit oogpunt van een doelmatig en efficiënt gebruik van deze systemen, maar ook om te voorkomen dat bedrijven ten opzichte van de huidige situatie extra gegevens dienen te verschaffen. Op basis van deze monitoring zal een verdergaande analyse plaatsvinden om ook inzicht te krijgen in het te verwachten vervoer van gevaarlijke stoffen. De monitoring zal zo vaak als nodig is voor het onderzoek plaatsvinden. Dat betekent dat in elk geval elke vijf jaar monitoring van het hele netwerk moet hebben plaatsgevonden. Het doel van de onderzoeken is evenwel om zo tijdig mogelijk een overschrijding van de risicoplafonds te zien aan komen. Om die reden is in artikel 15 opgenomen dat tenminste vijfjaarlijks de stand van zaken van basisnet moet zijn onderzocht. Waar nodig zal het onderzoek van het basisnet of delen daarvan vaker plaatsvinden. Dat betekent dat ook de monitoring frequenter dan vijfjaarlijks kan plaatsvinden.

2.3.2. Maatregelen

Indien uit de onderzoeken blijkt dat één of meer risicoplafonds worden of binnen tien jaar na afronding van het onderzoek dreigen te worden overschreden, zijn maatregelen nodig om de overschrijding te voorkomen of teniet te doen. In die gevallen dient de minister op grond van het derde lid van artikel 15 te onderzoeken met welke maatregelen het meest effectief kan worden ingegrepen. Daartoe is het onder meer nodig de oorzaak van de dreigende overschrijding te onderzoeken, zodat op de meest effectieve manier kan worden ingegrepen. Het onderzoek naar de mogelijke maatregelen is aldus met name gericht op het vervoer van die stoffen of stofcategorieën die de dreigende overschrijding veroorzaken. In het verlengde hiervan zij overigens opgemerkt dat – indachtig hetgeen hieromtrent in de Nota vervoer gevaarlijke stoffen is opgenomen – de aan- en afvoer van voor defensie noodzakelijke gevaarlijke stoffen van en naar de locaties die daarbij betrokken zijn, mogelijk moet blijven.

Het voorkómen van een dreigende overschrijding of het teniet doen van een geconstateerde overschrijding is niet aan één maatregel gebonden. Evenmin betreft het slechts maatregelen waar een wettelijke grondslag voor is vereist. Mogelijke maatregelen variëren van afspraken – al dan niet in de vorm van een convenant – met het bedrijfsleven inzake het treffen van technische en risicoreducerende aanpassingen aan het vervoer tot

afspraken met gemeenten over hun vestigingsbeleid. Maar ook kan gedacht worden aan concrete maatregelen aan de infrastructuur, zoals specifiek spoorgebruik of het aanpassen van wissels of seinen. Het uitgangspunt is dat alle betrokkenen in de vervoersketen datgene doen wat in hun vermogen ligt. Een keuze voor maatregelen vindt mede daarom niet zonder overleg met de betrokken partijen plaats en maatregelen worden zoveel mogelijk op vrijwillige basis getroffen. In dit kader kan worden gedacht aan risicoreducerende initiatieven die door de sector zelf worden genomen. Daarbij komt dat nu niet kan worden voorspeld welke risicoreducerende mogelijkheden in de toekomst voor handen zijn. Het karakter van de mogelijke maatregelen, de verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van die mogelijke maatregelen als ook de mogelijke afspraken die in dat kader gemaakt kunnen worden, vormen een onderdeel van het maatregelenonderzoek.

Het treffen van maatregelen is dus ook niet voorbehouden aan de minister van I&M. Het kan immers niet zo zijn dat de meest effectieve maatregel niet getroffen kan worden, omdat dit niet tot de bevoegdheden van de minister van I&M behoort of omdat die maatregel geen deel uit maakt van de bij of krachtens de wet opgesomde maatregelen.

Wel is wettelijk geregeld dat de minister van I&M het sluitstuk van de te treffen maatregelen in handen heeft. Indien de minister op grond van het onderzoek oordeelt dat er redelijkerwijs niet of niet tijdig een maatregel voor handen is om de dreigende overschrijding te voorkomen, maakt hij gebruik van zijn bevoegdheid om te routeren. Het routeren is in zoverre het ultimium remedium. Om deze maatregel bovendien zo effectief mogelijk te kunnen inzetten in geval de minister van I&M geen andere maatregelen aanwezig acht, is de bestaande routingssystematiek aangepast en aangevuld. Dit wordt in hoofdstuk 4 nader toegelicht.

2.3.3. Verslaglegging

Uit het voorgaande is naar voren gekomen dat de minister van I&M een regierol heeft ten aanzien van de naleving van de vastgestelde risicoplafonds. Een belangrijk onderdeel daarvan vormt de in artikel 17 opgenomen periodieke verslaglegging aan de Tweede Kamer. Telkens na de door de minister van I&M te verrichten onderzoeken, dient hij de Tweede Kamer in te lichten over de resultaten daarvan. Uit de in artikel 15 opgenomen cyclus kan dan worden opgemaakt dat in elk geval vijfjaarlijkse verslaglegging plaatsvindt. En tussentijds, voor zover de minister van I&M frequenter onderzoek noodzakelijk heeft geacht. Maar uiteraard zal de Tweede Kamer ook over het basisnet ingelicht worden indien daar anderszins tussentijds aanleiding voor blijkt te zijn. Bij deze verslaglegging – en politieke betrokkenheid – speelt ook de continue noodzaak voor een zorgvuldige afweging, die kenmerkend is voor het basisnet, een belangrijke rol. Zoals ook bij de beleidsontwerpen Basisnet het geval is, zullen de verslagen de Tweede Kamer een goed inzicht moeten geven in de afweging tussen de vervoersbelangen en de belangen van de ruimtelijke ordening. Zeker in geval er meerdere maatregelen mogelijk zijn om een eventuele overschrijding van de risicoplafonds te voorkomen of teniet te doen.

Uitgangspunt is dat de minister inzicht geeft in (dreigende) overschrijdingen van de risicoplafonds, de mogelijke maatregelen om overschrijding te voorkomen of teniet te doen dan wel – in geval van GR-plafonds – in hoeverre de minister aanleiding ziet tot (tijdelijke) acceptatie van de overschrijding of wijziging van die plafonds. Indien de minister van I&M meent dat de PR-plafonds verlaagd of verhoogd moeten worden, vermeldt hij dit eveneens. Wijziging van de PR-plafonds is immers niet eerder toegestaan dan nadat het voornemen daartoe is

gemeld aan de Tweede Kamer. In geval van een overschrijding van de GR-plafonds, heeft de minister een keuze, op dezelfde wijze als elke gemeente ook momenteel een keuzevrijheid heeft bij het aanvaarden van bepaalde groepsrisico's. Zie ten aanzien van wijziging van de plafonds voorts paragraaf 2.4.

2.4. Het beheer van het basisnet

Robuustheid is een uitgangspunt van het basisnet. Wijziging van het basisnet is in beginsel dan ook niet aan de orde. Niettemin zijn er omstandigheden denkbaar waarin aanpassing van elementen van het basisnet in de toekomst noodzakelijk kan blijken.

Wijziging van het netwerk

De in het wetsvoorstel opgenomen bevoegdheid om infrastructuur in het basisnet op te nemen, laat ruimte om – naast de infrastructuur die bij initiële vaststelling is voorzien – ook in de toekomst infrastructuur toe te voegen. Dit ligt met name in de rede in geval van aanleg van nieuwe rijksinfrastructuur. Deze verbindingen zullen al gauw relevant zijn voor het doorgaande vervoer van gevaarlijke stoffen. Maar ook reeds bestaande infrastructuur kan alsnog in het basisnet opgenomen worden. Bijvoorbeeld trajecten waar in de toekomst alsnog spanning ontstaat tussen de belangen van het vervoer van gevaarlijke stoffen en bebouwing in relatie tot veiligheid. Dat infrastructuur niet is opgenomen in het basisnet laat namelijk onverlet dat het vervoer van gevaarlijke stoffen gemonitord kan worden. Uit die monitoring kan blijken dat het alsnog wenselijk is om die infrastructuur ten behoeve van het doorgaande vervoer van gevaarlijke stoffen op te nemen in het basisnet.

Actualisatie van het basisnet kan ook aangewezen zijn indien het beheer van infrastructuur wijzigt. Indien bijvoorbeeld lokale infrastructuur overgedragen wordt aan de centrale overheid, kan het in de rede liggen om die infrastructuur alsnog in het basisnet op te nemen. Per geval zal dit evenwel moeten worden bekeken.

Wijziging van de PR-plafonds

Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen kan van aanpassing van de PR-plafonds sprake zijn. Een verruiming van de PR-plafonds kan aan de orde zijn indien de maatregel die noodzakelijk is om het risico te beperken disproportioneel is ten opzichte van de te beschermen belangen. Ook kunnen internationale of Europese regels zich verzetten tegen het treffen van de noodzakelijke maatregel. Een verkleining van de PR-plafonds kan in de rede liggen indien de aanleg van nieuwe infrastructuur tot wezenlijk andere vervoersstromen leidt op bestaande infrastructuur.

In geval van een voornemen tot verruiming van de PR-plafonds zal uiteraard ook aandacht worden besteed aan de ruimtelijke consequenties daarvan. Verruiming zou er immers toe kunnen leiden dat de kwetsbare objecten die voorheen buiten de risicoruimte vielen alsnog daarbinnen komen te liggen. En aangezien een PR-plafond zoals uiteengezet in paragraaf 1.4.2. een mitigerend neveneffect op het groepsrisico kan hebben, zal bij het voornemen ook hieraan aandacht moeten worden besteed. Daarnaast zullen – mede uit oogpunt van een zorgvuldige besluitvorming – bij de voorbereiding van een dergelijke regeling in elk geval vertegenwoordigers van gemeenten, provincies en de betrokken brancheverenigingen worden betrokken.

Aanpassing van de PR-plafonds geschiedt door de bij ministeriële regeling vast te stellen afstanden te vergroten of te verkleinen. Een dergelijke wijziging van de regeling vindt, gelet op artikel 18, evenwel niet plaats zonder dat het voornemen daartoe aan de Tweede Kamer is gemeld. Voormelde mogelijke ruimtelijke effecten op het groepsrisico, als ook het resultaat van het overleg met betrokkenen, zullen daarbij vermeld worden.

Wijziging van de GR-plafonds

De aard van het groepsrisico, in vergelijking tot die van het plaatsgebonden risico, brengt met zich dat afwijking van GR-plafonds mogelijk is. Daarmee wordt terughoudend omgegaan. Indien evenwel blijkt dat geen doelmatige maatregelen voor handen zijn, kan de minister van I&M een overschrijding van het GR-plafond tijdelijk accepteren. In geval die overschrijding in een volgende verantwoordingsperiode van vijf jaar nog steeds niet kan worden teruggebracht met gebruik van doelmatig geachte maatregelen, kan de minister er toe besluiten om de aanvullende plafonds voor het vervoersaandeel in het groepsrisico te verruimen.

Aangezien de plafonds geen normstelling bevatten voor de ruimtelijke ontwikkelingen langs die infrastructuur, is een dergelijke verruiming niet van directe invloed op de ruimtelijke ontwikkelingen. Niettemin is er wel enige connectie tussen de GR-plafonds en de ruimtelijke besluitvorming. Zo hangen de GR-plafonds voor het vervoer van gevaarlijke stoffen nauw samen met de vervoershoeveelheden waarmee het groepsrisico bij de vaststelling van onder meer bestemmingsplannen berekend dient te worden. Bij het voornemen om de GR-plafonds aan te passen zal het mogelijke effect van die aanpassing op de vervoershoeveelheden worden betrokken. Voorts zal de minister in geval van een dergelijke verruiming van het vervoersaandeel in het groepsrisico en ook in geval van een tijdelijke acceptatie van de geconstateerde overschrijding de effecten van die verruiming of overschrijding op het totale groepsrisico (d.w.z. inclusief bevolkingsaandeel) onderzoeken en meewegen in de besluitvorming. Daarbij zal de minister van bestaande beschikbare bevolkingsgegevens uitgaan, zoals gemeenten hun GR-verantwoording op vaste vervoershoeveelheden kunnen baseren.

Een wijziging van het GR-plafond zal eveneens bestaan uit een aanpassing van de bij ministeriële regeling vast te stellen afstanden. Ook een dergelijke aanpassing zal niet plaatsvinden zonder voorafgaand overleg met de betrokken bestuursorganen en andere partijen.

HOOFDSTUK 3. HOE TE KOMEN TOT EEN RISICOPLAFOND

3.1. De eerste stappen

In het voorgaande hoofdstuk is uiteengezet hoe de basisnetsystematiek juridisch vormgegeven wordt. Een belangrijk onderdeel daarvan is de bevoegdheid tot vaststelling van de risicoplafonds, die het robuuste evenwicht tussen de risico's ten gevolge van het vervoer van gevaarlijke stoffen enerzijds en de bebouwing langs de infrastructuur anderzijds tot uitdrukking moeten brengen.

Het robuuste evenwicht hangt van een zorgvuldige afweging van alle betrokken belangen af. Hoewel het plaatsgebonden risico als ook het groepsrisico vanwege het vervoer goed is te berekenen, is deze afweging niet in een eenduidige rechtsregel te vatten. Immers, een robuust evenwicht is afhankelijk van vele verschillende factoren, die per situatie als ook per modaliteit weer anders worden gewogen.

Die afweging, die ten grondslag ligt aan elke vaststelling van risicoplafonds, bestaat wel uit steeds terugkerende elementen. Zo wordt bezien hoeveel risicoruimte er nodig is voor het vervoer van gevaarlijke stoffen – nu en in de toekomst – over de in het basisnet op te nemen infrastructuur. Daarnaast wordt de bestaande bebouwing als ook de te verwachten ruimtelijke ontwikkelingen bij die afweging betrokken. Het kan zijn dat beide (toekomstige) ontwikkelingen mogelijk zijn, zonder dat een spanning ontstaat. Volgt dit evenwicht evenwel niet uit die gegevens, dan is nader onderzoek nodig naar de wijze waarop dit evenwicht alsnog kan worden bereikt.

In de ontwerpen van de basisnetten Weg, Spoor en Water is deze werkwijze toegepast voor de in die ontwerpen opgenomen infrastructuur. Het onderstaande geeft een weergave van en nader inzicht in die werkwijze.

3.1.1. Ruimte voor het vervoer

Basisnet Weg

Voor het basisnet Weg is begonnen met tellingen van het vervoer van gevaarlijke stoffen in 2007 en 2008 met behulp van camera's voor het totale in het basisnet op te nemen wegennet. Met behulp van het hoogste groeiscenario van het Centraal Plan Bureau zijn deze cijfers per stofcategorie – voor zover relevant voor het wegvervoer – omgezet naar een prognose van de omvang van het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg in 2020. Om het basisnet Weg voldoende robuust voor de toekomst, ook na 2020, te maken is vervolgens een groeifactor toegepast op deze vervoershoeveelheden. De prognose van het vervoer is daarom vermenigvuldigd met een factor 1,5 voor lpg en een factor 2 voor de overige stoffen.

Vervolgens is geïnventariseerd welke toekomstige bedrijfsvestigingen en -uitbreidingen de verschillende chemische clusters verwachten en wat die ontwikkelingen betekenen voor de aan- en afvoer van gevaarlijke stoffen. Daaruit bleek dat alle thans te verwachten ontwikkelingen passen binnen de aldus gegenereerde vervoershoeveelheden. Het chemisch cluster Delfzijl/Eemshaven vormt hierop evenwel een uitzondering, gelet op het groeipotentieel van dat cluster. Dat potentieel brengt met zich dat een grotere groei kan worden verwacht in vergelijking tot de generieke benadering. Bij het zoeken naar een robuust evenwicht is dan ook voor de betrokken wegen in het noorden van het land uitgegaan van de door de provincie Groningen aangereikte vervoershoeveelheden.

Uitgaande van deze vervoerscijfers is vervolgens per wegvak bepaald welk risicoplafond nodig zou zijn om dat vervoer te kunnen accommoderen, zowel wat het plaatsgebonden risico als het vervoersaandeel in het groepsrisico betreft.

Basisnet Spoor

Wat het basisnet Spoor betreft is uitgegaan van vervoersprognoses voor 2020 die door ProRail in 2007 zijn opgesteld: de «Beleidsvrije Marktverwachting 2007». Deze prognoses zijn gebaseerd op vervoersverwachtingen van marktpartijen (vervoerders en chemische industrie) in relatie tot economische groeiscenario's. De op dat moment bekende ontwikkelingen als de Tweede Maasvlakte en ontwikkelingen van het vervoer van en naar het chemisch complex van DSM en Sabic te Geleen, Chemelot, zijn daarin meegenomen. Voorts zijn de omvang van het transitovervoer alsmede de herkomst- en bestemmingsrelaties bij de marktverwachtingen

betrokken. Deze informatie is van belang om inzicht te verkrijgen in de routes die voor het vervoer van bepaalde stofcategorieën worden gebruikt. Bij dat onderzoek naar het verwachte vervoer van gevaarlijke stoffen in 2020 per route zijn ook de Betuweroute en de Hanzelijn betrokken, hoewel die spoorlijnen op het moment van onderzoek (2007) nog niet in gebruik waren.

Op basis van de aldus verkregen vervoerscijfers is vervolgens per baanvak bepaald welk risicoplafond nodig zou zijn om dat vervoer te kunnen accommoderen, zowel wat het plaatsgebonden risico als het vervoersaandeel in het groepsrisico betreft.

Op verzoek van belanghebbende partijen zijn naderhand nog enkele niet in de marktverwachtingen voorziene vervoerstromen doorgerekend om het effect van deze extra stromen op het plaatsgebonden en groepsrisico te bepalen. Het betreft vervoer over het traject Elst–Zutphen–Oldenzaal en vervoer van/naar Delfzijl, Amsterdam en Chemelot.

Basisnet Water

In het kader van het beleidsontwerp basisnet Water is een andere benadering toegepast en is eerst gekeken naar de fysieke ruimte op de binnenwateren. Als werkhypothese is gehanteerd dat het aanvaardbare plaatsgebonden risico vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen op de oever maximaal 10^{-6} mag bedragen. Op basis daarvan is gezien wat een dergelijke risicoruimte betekent voor de groei van het vervoer van gevaarlijke stoffen. Gebleken is dat bij het vervoer over de Westerschelde het plaatsgebonden risico vanwege dat vervoer zo rond 2030 op een aantal plekken op de oever kan komen te liggen. Bij de overige binnenwateren kan het vervoer nog met een factor 10 groeien, zonder dat de waarde van 10^{-6} van het plaatsgebonden risico – ook niet na 2030 – vanwege dat vervoer op de oever geraakt.

Voorts is geconstateerd dat ook de ontwikkelingen van de verschillende havens en chemische clusters mogelijk zijn zonder dat op de oevers een plaatsgebonden risico van 10^{-6} ontstaat. Die conclusie geldt evenzeer voor het vervoer dat de Tweede Maasvlakte in het hoogste chemiescenario zal genereren.

Bij die analyse kon nog geen rekening worden gehouden met de veiligheidswinst van de geleidelijke vervanging van enkelwandige door dubbelwandige tankschepen. De verplichting om vanaf 2019 gebruik te maken van dubbelwandige tankschepen is nadien vastgelegd in internationale regegeving i.c in het ADN. Door die veiligheidswinst is de groeiruimte voor het vervoer over water nog groter dan waarvan in het beleidsontwerp basisnet Water wordt uitgegaan.

3.1.2. Ruimte voor ruimtelijke ontwikkelingen

Op basis van databestanden is voor alle infrastructuur in het basisnet de bestaande bebouwing in kaart gebracht. Vervolgens zijn alle gemeenten in 2007 gevraagd hun plannen voor ruimtelijke ontwikkelingen aan te melden, ongeacht de status van die plannen. Tevens is gevraagd een indicatie te geven van de verwachte toename van het aantal personen in het plangebied na uitvoering van het plan, van de aard van de te verwachten bebouwing en van de situering van de bouwvlakken. Ook is gebruik gemaakt van de informatie zoals opgenomen in de Nieuwe Kaart van Nederland. Na verificatie van al deze informatie, onder meer in gesprekken met gemeenten, is een beeld ontstaan van de benodigde bebouwingruimte langs de in het basisnet op te nemen infrastructuur.

Ook de niet-ingevulde bestemmingsplancapaciteit – de juridische mogelijkheden die vigerende bestemmingsplannen bieden om kwetsbare bestemmingen te realiseren – is geïnventariseerd.

3.2. Het robuuste evenwicht

Bovengenoemde gegevens bieden de basis om te komen tot een robuust evenwicht. Het kan zijn dat uit een vergelijking van deze gegevens blijkt dat de benodigde ruimte aan het vervoer geboden kan worden, zonder dat dit op gespannen voet staat met de behoefte aan de zijde van de ruimtelijke ordening. In dat geval kunnen de risicoplafonds, behorend bij de benodigde vervoersruimte, worden vastgesteld. Indien er wel sprake is van enige spanning tussen de vervoersverwachtingen en de ruimtelijke ontwikkelingen, is nader onderzoek nodig. Onderzocht wordt in hoeverre maatregelen mogelijk zijn om alsnog tot het evenwicht te kunnen komen. Waarna een afweging volgt tussen de betrokken belangen.

Hieronder wordt uiteengezet wat deze uitgangspunten betekenen voor de verkregen gegevens over het vervoer en de ruimtelijke ordening ten behoeve van de initiële vaststelling van een basisnet.

3.2.1. Evenwicht in het plaatsgebonden risico (de PR-plafonds)

Basisnet Weg

De risicoruimtes die bij basisnet Weg, blijkens de in het beleidsontwerp berekende vervoersverwachtingen, nodig zijn voor het vervoer van gevaarlijke stoffen zijn niet van dien omvang dat gemeenten voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen moeten aanpassen. Dit met uitzondering van twee gemeenten waar het bestemmingsplan realisatie van kwetsbare objecten mogelijk maakt binnen die risicoruimte. Met deze gemeenten zijn afspraken gemaakt over de aanpassing van die bestemmingsplannen.

Wat bestaande bebouwing betreft, ligt op een beperkt aantal plaatsen een aantal kwetsbare objecten binnen de voor de vervoersverwachtingen noodzakelijke risicoruimte. Dergelijke objecten worden knelpunten genoemd omdat ze in de toekomst, bij volledige benutting van de risicoruimte door het vervoer, een groter risico dan 10^{-6} kunnen lopen. Onderzoek is gedaan naar mogelijke maatregelen om de benodigde risicoruimte te verkleinen. Naar het zich nu laat aanzien kan niet worden voorkomen dat ook dan nog een aantal kwetsbare objecten binnen de dan vast te stellen risicoruimte is gelegen. Bij de totstandkoming van het Besluit transportroutes externe veiligheid zal een regeling voor deze objecten worden uitgewerkt. Zie paragraaf 6.2.

Basisnet Spoor

Het bepalen van het evenwicht is bij het basisnet Spoor een lastige opgave. Uit het onderzoek naar de vervoersverwachtingen bleek dat de prognoses voor 2020, zoals die in 2007 zijn gemaakt, een verdubbeling betekenen ten opzichte van de in 2003 gemaakte prognoses. Daarbij komt dat spoorlijnen door dichtbevolkte stedelijke gebieden lopen. Binnen de risicoruimte die nodig zou zijn voor de vervoersverwachtingen voor 2020 liggen dan ook niet alleen veel bestaande kwetsbare objecten, maar is tevens sprake van kwetsbare objecten die op basis van vigerende bestemmingsplannen nog gerealiseerd kunnen worden. Verder zijn veel gemeenten bezig met het ontwikkelen van plannen die eveneens realisatie van kwetsbare objecten binnen de risicoruimte beogen.

Om te komen tot een aanvaardbaar evenwicht kan onder meer aan een aantal generieke risicoreducerende maatregelen aan vervoer en infrastructuur worden gedacht. Waaronder het zogeheten warme BLEVE-vrij (hierna: WBV) samenstellen van treinen. In de motie Van Gent¹ wordt de regering opgeroepen zich maximaal in te spannen om hierover tot concrete afspraken met het bedrijfsleven te komen. Uit een haalbaarheidsonderzoek – naar aanleiding van het aanbod van de chemische industrie en de spoorvervoerders om een convenant te sluiten met het Rijk over het WBV samenstellen van treinen² – blijkt dat het mogelijk is 80% van de treinen met gevaarlijke stoffen WBV samen te stellen. De meeste betrokken chemische bedrijven, spoorvervoerders en containerterminaloperators hebben zich afzonderlijk bereid verklaard elk hun aandeel te zullen leveren om die 80% en op bepaalde routes zelfs 100% WBV-samengesteld vervoer te realiseren. Bij de vaststelling van de risicoplafonds wordt van deze bereidheid uitgegaan. Ook hebben voormelde partijen zich bereid verklaard zich gezamenlijk in internationaal verband te zullen inspannen om tot afspraken hierover te komen. Op die manier kan mogelijk tot 100% WBV samengestelde treinen worden gekomen. Op een aantal routes zal dit – gelet op het belang van de bebouwde omgeving – ook noodzakelijk zijn om de te verwachten vervoerstromen binnen de risicoruimte te kunnen afwickelen.

Als risicoreducerende maatregel geldt in elk geval de reeds voorgenomen installatie van Automatische Trein Beïnvloeding – verbeterde versie (ATBvv)³ op wissels waar treinen kunnen botsen met treinen met gevaarlijke stoffen. Door deze maatregel wordt het treinverkeer veiliger en is het niet nodig om een toeslagfactor toe te passen bij risicoberekeningen in complexe stationslocaties waar sprake is van een verhoogde kans op interactie tussen gevaarlijke stoffen treinen en andere treinbewegingen.

Daarnaast kan het vervoer over andere routes worden afgewikkeld dan die de vervoerssector nu bij voorkeur volgt, zonder ingrijpende logistieke gevolgen. Zo zal een toename van het vervoer over de Betuweroute, de Brabanneroute en de route van Rotterdam via Gouda en Amsterdam naar Oldenzaal kunnen ontlasten.

Al deze zaken leiden er toe dat het risico daalt, waardoor er minder risicoruimte nodig is om toch het verwachte vervoer te kunnen accommoderen. Ten opzichte van de eerder berekende risicoruimte neemt het aantal kwetsbare objecten binnen deze nieuwe risicoruimte met 81% af. Met lokaal te treffen infrastructurele en logistieke maatregelen en/of aanpassing van bouwplannen kan het risico nog verder gereduceerd worden. Bij de totstandkoming van het Besluit transportroutes externe veiligheid zal een regeling worden uitgewerkt voor de objecten die dan nog binnen de risicoruimte vallen. Zie paragraaf 6.2.

De PR-plafonds die, met inachtneming van het voorgaande, vervolgens per baanvak zullen worden vastgesteld, laten in beginsel voldoende groeiruimte aan het vervoer, indien de genoemde risicoreducerende maatregelen worden gerealiseerd. Zowel de spoorinfrabeheerder, de spoorwegondernemingen als de minister van I&M zullen hier, gezamenlijk en ieder voor zich, de aangewezen acties voor ondernemen.

Basisnet Water

Bij het ontwerpen van het basisnet Water is gebleken dat – ook zonder rekening te houden met de veiligheidswinst van het gebruik van dubbelwandige tankschepen – op de meeste binnenwateren het vervoer nog tot het tienvoudige kan groeien, voordat het plaatsgebonden risico ergens op de oever een waarde van 10^{-6} bereikt. Door het gebruik van dubbel-

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 30 373, nr. 33.

² Onder een warme bleve wordt in het spoorvervoer verstaan een explosie van een ketelwagen of container gevuld met tot vloeistof verdichte gassen (bijvoorbeeld LPG) als gevolg van opwarming door een brand rondom of onder die ketelwagen of container. Zo'n brand kan het gevolg zijn van lekkage van een ketelwagen of container gevuld met brandbare vloeistoffen (bijvoorbeeld benzine). Zo'n explosie kan leiden tot veel slachtoffers in de directe omgeving. De kans op zo'n explosie en daarmee het (groeps)risico kan aanmerkelijk worden gereduceerd, door er voor te zorgen dat ketelwagens/containers met tot vloeistof verdichte gassen en met brandbare vloeistoffen zich niet direct achter elkaar in dezelfde trein bevinden. Dit is het geval als de onderlinge afstand tussen dergelijke wagens/containers minimaal 18 meter is.

³ ATB is het beveiligingssysteem op het Nederlandse spoorwagennet dat ingrijpt als een trein door rood licht rijdt; ATB grijpt niet in bij lagere snelheid dan 40 km/uur. ATB-Vv grijpt ook in als de trein met een lagere snelheid dan 40 km/ uur rijdt.

wandige tankschepen vanaf 2019 neemt de kans op lek raken van schepen nog verder af. In de toekomst wordt – mogelijk met uitzondering van de Westerschelde – nergens spanning verwacht tussen vervoer over en bebouwing langs de vaarweg. Dit noopt tot een herbezinning op nut en noodzaak van een basisnet Water. Temeer omdat ten aanzien van de vastlegging van het eerder aan de Tweede Kamer aangeboden beleidsontwerp basisnet Water in regelgeving is gebleken dat zeer gedetailleerde kaarten nodig zullen zijn. Dit onder meer omdat de voor de vaststelling van risicoplafonds noodzakelijke ijkpunten niet eenduidig zijn vast te stellen, vanwege wisseling in waterstanden. Voor het beheersen van het risico op de Westerschelde is een basisnet Water geen noodzakelijke voorwaarde vanwege de afspraken die hiervoor zijn gemaakt tussen Nederland, Vlaanderen en de provincie Zeeland.

3.2.2. Evenwicht in het groepsrisico (GR-plafonds)

Bij de juridische verankering van het basisnet – zowel aan de zijde van het vervoer als aan de zijde van de bebouwing – geldt als ambitie om, in voorkomende gevallen, overschrijdingen van de oriëntatiewaarde door maatregelen aan het vervoer, de infrastructuur en/of de voorgenomen bebouwing terug te brengen tot op of onder die oriëntatiewaarde.

De huidige situatie van het groepsrisico is in kaart gebracht, uitgaande van de verwachte omvang van het vervoer in 2020. Ook is het aantal reeds aanwezige personen in het betreffende gebied daarbij betrokken alsmede het aantal personen dat op grond van een geldend bestemmingsplan en op basis van nog niet formeel vastgestelde ruimtelijke plannen van gemeenten redelijkerwijs te verwachten is. Waar nodig én mogelijk zijn door het Rijk in overleg met betrokken partijen de in paragraaf 3.2.1. vermelde generieke maatregelen getroffen om ook het groepsrisico van het spoorvervoer te verminderen tot op of onder de oriëntatiewaarde. Dergelijke maatregelen brengen een afname van 73% met zich van het aantal kilometervakken met een overschrijding van de oriëntatiewaarde.

Ook zijn door het Rijk en de betrokken gemeenten afspraken gemaakt over maatregelen aan de infrastructuur (zoals bijvoorbeeld de afspraak om na aanleg van de Weststrandweg de situatie van de wegen rond Amsterdam opnieuw in beschouwing te nemen) en de wijze van gebruik van de infrastructuur (bijv. rijden met gereduceerde snelheid door sommige stationsgebieden) en/of aan de voorgenomen bebouwing (minder bebouwing of andere ligging van bebouwing ten opzichte van de infrastructuur) om het groepsrisico lokaal nog verder te reduceren.

De dan nog resterende overschrijdingen van de oriëntatiewaarde van het groepsrisico gelden als aandachtspunten. Met betrekking tot die aandachtspunten is door het Rijk na overleg met de betreffende gemeente geconcludeerd dat het restrisico, gegeven het belang van die verbinding voor het vervoer en rekening houdend met de maatregelen die zijn getroffen om het groepsrisico te reduceren, redelijkerwijs niet onder de oriëntatiewaarde kan worden gebracht.

Met dank aan de inspanning van alle partijen (vervoerders, chemische industrie, infrabeheerders, gemeente, provincies en Rijk) zal het groepsrisico na vaststelling van het basisnet op een in die lokale situatie maatschappelijk aanvaardbaar niveau zijn gebracht. De aanvullende GR-plafonds dienen er toe om deze situatie te bestendigen, voor zover het het vervoersaandeel in het groepsrisico betreft. De vaststelling van de GR-plafonds wordt op dezelfde vervoerscijfers en getallen gebaseerd als die welke de ligging van de PR-plafonds zullen bepalen. Voor de

beheersing van het bevolkingsaandeel in het groepsrisico worden regels gesteld in het Btev.

3.3. Initiële vaststelling en het basisnet in de toekomst

Na inwerkingtreding van voorliggend voorstel zal overeenkomstig bovenvermelde wijze het basisnet initieel worden vastgesteld. Dit is ook conform de beleidsontwerpen Basisnet Weg en Spoor. In die ontwerpen zijn ook de afstanden opgenomen die bij ministeriële regeling zullen worden vastgesteld om de ligging van de PR-plafonds te bepalen. Ook geven de ontwerpen inzicht in de maatregelen die reeds zijn of zullen worden getroffen en de verantwoordelijkheden daarin van de betrokken actoren.

In geval van vaststelling van nieuwe risicoplafonds, zullen deze op vergelijkbare wijze worden vastgesteld. Het gaat dan niet alleen om het verkrijgen van robuuste gegevens over het te verwachten vervoer en de te verwachten ruimtelijke ontwikkelingen, maar ook om de betrokkenheid van decentrale overheden, infrabeheerders, de vervoerssector en andere relevante actoren.

HOOFDSTUK 4. ROUTEREN

4.1. Wijziging van een bestaande systematiek

Thans bestaat reeds de mogelijkheid voor gemeenten en de minister van I&M om in het belang van de openbare veiligheid door middel van routeren te sturen op het vervoer van gevaarlijke stoffen over wegen respectievelijk vaar- en spoorwegen. Deze bevoegdheden blijven grotendeels bestaan, maar voorgesteld wordt deze bevoegdheden op enige punten aan te passen of aan te vullen.

4.1.1. De ministeriële routeringsbevoegdheden

Openbare veiligheid

De huidige Wvgs kent reeds bevoegdheden om in het belang van de openbare veiligheid het gebruik van binnenwateren en spoorwegen te verbieden voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. In de memorie van toelichting bij de totstandkoming van die wet¹ is daarbij geconstateerd dat openbare veiligheid een veelomvattend begrip is. Om die reden wordt in die toelichting het begrip verder uitgelegd. Met dit voorstel tot wijziging wordt aan dat begrip niet getornd.

Wel wordt expliciet opgenomen dat de minister van I&M in elk geval gebruik maakt van de routeringsbevoegdheid indien naar zijn oordeel niet (tijdig) met andere maatregelen een overschrijding van één of meer risicoplafonds kan worden voorkomen of teniet kan worden gedaan. Dat betekent dat de openbare veiligheid in elk geval wordt geacht in het geding te zijn, indien sprake is van een (dreigende) overschrijding van de risicoplafonds. Deze explicitering laat evenwel uitdrukkelijk onverlet dat de bevoegdheid om te routeren door de minister ook in andere situaties kan worden toegepast, mits de openbare veiligheid in het geding is.

Wijziging in bevoegdheden

De belangrijkste voorgestelde wijziging betreft het opnemen van de bevoegdheid voor de minister om ook wegen te verbieden voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Daarmee kan de minister zelf direct sturen op dat wegvervoer. Onder de huidige Wvgs is de minister slechts bevoegd

¹ Kamerstukken II 1992/93, 23 250, nr. 3.

om een netwerk van wegen aan te wijzen, waarmee gemeenten rekening moeten houden bij hun gemeentelijke routeringsbevoegdheid.

Voorts kan de minister bij elk afzonderlijk routeringsbesluit bepalen op welke gevaarlijke stoffen zijn routeringsbesluit van toepassing is. Onder de huidige Wvgs wordt telkens van een krachtens artikel 12 van de huidige Wvgs vast te stellen set stoffen uitgegaan; het eerste lid van die bepaling met betrekking tot de routing van wegen – de zogeheten routeplichtige stoffen als opgenomen in de Regeling vervoer over land van gevaarlijke stoffen – en het tweede lid met betrekking tot het routeren van vaarwegen en spoorwegen. Met de voorgestelde wijziging kan door de minister van I&M op een effectieve manier gestuurd worden op het risico vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen over de betrokken infrastructuur zonder dat vervoer meer te beperken dan nodig is. Indien bijvoorbeeld een routeringsbesluit noodzakelijk wordt geacht in verband met een (dreigende) overschrijding van de risicoplafonds, kan het niet zo zijn dat zo'n besluit ook het vervoer beperkt van stoffen die de geconstateerde (dreigende) overschrijding van de risicoplafonds niet veroorzaken. Om dezelfde reden is expliciet opgenomen dat bij het routeringsbesluit kan worden bepaald dat het verbod slechts voor een bepaalde periode geldt.

In het verlengde hiervan wordt ook hier opgemerkt dat bij een dreigende overschrijding van de risicoplafonds primair gezocht wordt naar alternatieve maatregelen om het risico terug te brengen. De routeringsmaatregel geldt als ultimum remedium en wordt ingezet indien naar het oordeel van de minister geen maatregelen (tijdig) voor handen zijn om de dreigende overschrijding te voorkomen.

4.1.2. De gemeentelijke routing

De gemeentelijke routeringsbevoegdheid als opgenomen in het voorliggende voorstel is vrijwel gelijk aan de huidige bevoegdheid. Gelijk de huidige systematiek kan een gemeente binnen zijn grondgebied verplichte routes aanwijzen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Ook is niet veranderd dat een gemeentelijk routeringsbesluit alleen betrekking heeft op de door de minister van I&M aan te wijzen stoffen. Dit ten behoeve van de eenduidigheid en kenbaarheid. Het kan niet zo zijn dat een vervoerder van een bepaalde gevaarlijke stof door de ene gemeente verplicht wordt een route te volgen, terwijl het routeringsbesluit in de naastgelegen gemeente niet op de door hem vervoerde gevaarlijke stoffen betrekking heeft.

Een belangrijke aanpassing ten opzichte van de huidige routeringsbevoegdheid vormt de bepaling dat een gemeentelijk routeringsbesluit niet van toepassing is op het vervoer van gevaarlijke stoffen op de in het kader van basisnet aangewezen wegen. Een gemeentelijke routing leidt er toe dat binnen die gemeente enkel de in het besluit aangewezen wegen zijn toegestaan voor het vervoer van de routeplichtige stoffen. Voorkomen moet worden dat het niet opnemen van een in het basisnet opgenomen weg in een gemeentelijk routeringsbesluit er toe leidt dat over die weg niet langer het vervoer van de aangewezen stoffen is toegestaan. Anderzijds kan het ook niet zo zijn dat het wel opnemen van een dergelijke weg in een gemeentelijke routing er toe leidt dat het vervoer over een basisnetweg wel is toegestaan ondanks een routeringsbesluit van de minister waarmee die weg nu juist is uitgesloten. Met een gemeentelijk routeringsbesluit kan derhalve enkel gestuurd worden op de vervoersstromen op het (onderliggend) wegennet, voor zover niet opgenomen in

basisnet. Sturing op de vervoersstromen op het basisnet blijft voorbehouden aan de minister van I&M.

4.2. Vrijstelling- en ontheffingsmogelijkheden ministeriële routing

Van de routeringsbevoegdheden maakt de minister gebruik teneinde dáár in te grijpen waar risicoreductie direct nodig is om een (dreigende) overschrijding te beëindigen of te voorkomen. Het primaire doel van routeren is dus niet het verbieden of het beperken van het vervoer, maar het beheersen van de mogelijke risico's van dat vervoer. Dat kan door het beperken van het volume maar ook andere maatregelen kunnen – in plaats daarvan of in aanvulling daarop – tot het beoogde doel leiden. Bijvoorbeeld het op andere wijze vervoeren van een stof, kan van evenzoveel invloed zijn op de risico's van dat vervoer als de hoeveelheid daarvan.

Mede om deze reden is een vrijstellingsbevoegdheid opgenomen en is de ontheffingsbevoegdheid aangevuld. Met een combinatie van deze bevoegdheden en de routeringsbevoegdheid kan met een routeringsbesluit zodanig maatwerk worden geboden dat niet méér beperkingen aan omvang en/of logistieke afhandeling van het vervoer worden opgelegd, dan die nodig zijn voor het beoogde doel.

In dit kader kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de veiligheidswinst die kan worden bereikt met het warme BLEVE-vrij samenstellen van treinen. Indien de voor een bepaalde spoorroute vastgestelde risicoplafonds dreigen te worden overschreden, kan de minister van zijn bevoegdheid gebruik maken om aldaar het vervoer van nader aan te wijzen gevaarlijke stoffen te verbieden. Een dergelijk besluit zou ook de vervoerders raken die juist risicoreducerend bezig zijn door hun treinen warme BLEVE-vrij samen te stellen. Met een vrijstellingsbesluit kan dit onbedoelde effect van een routeringsbesluit worden voorkomen.

Met de vrijstellings- en uitgebreide ontheffingsmogelijkheden is het derhalve mogelijk een verdere differentiatie aan te brengen, hetgeen de routeringsbevoegdheid enige flexibiliteit geeft. Bovendien kan met deze bevoegdheden ook rekening worden gehouden met innovatieve veiligheidsmaatregelen die door één of meerdere vervoerders zijn aangebracht. Dit idee past ook bij het uitgangspunt dat de partij die investeert in veiligheid daarvan zelf de vervoersvruchten kan plukken.

4.3. Routeren van het spoorvervoer van chloor en ammoniak

Naast de totstandkoming van het basisnet heeft het kabinet onderzoek gedaan naar mogelijke veiligheidsverbetering in relatie tot het spoorvervoer van chloor en ammoniak. Voor dat vervoer geldt dat de kans op een ongeluk erg klein is, maar dat het aantal slachtoffers groot kan zijn indien er toch een ongeluk gebeurt in dicht bevolkt gebied. Bovendien wordt in dat geval een buitengewoon beroep gedaan op de hulpverlening. In het Kabinetsstandpunt Ketenstudies¹ heeft het kabinet daarom uitgesproken te streven naar het beëindigen van bepaalde chloor- en ammoniakstromen over het spoor, met uitzondering van de Betuweroute, en het voorkomen van nieuwe stromen. Dit streven sluit aan bij de veiligheidsvisie van het kabinet om te streven naar permanente verbetering en het ALARA-beginsel.

Aan de beëindiging en beperking van bestaande stromen is invulling gegeven door het sluiten van convenanten met AKZO Nobel, Yara en DSM en het maken van afspraken met Microchemie. Het Rijk heeft daarbij voor

¹ Kamerstukken II. 2004/05, 27 801, nr. 26.

ongeveer € 118 miljoen geïnvesteerd. Daardoor en door de investeringen van die betrokken ondernemingen is een einde gekomen aan de structurele chloorstromen naar Rotterdam en Delfzijl en aan de ammoniakstroom van Geleen naar IJmuiden. Dergelijke afspraken kunnen echter niet voorkomen dat nieuwe stromen van andere bedrijven ontstaan.

Om die reden behelst dit wetsvoorstel een regeling om tegemoet te komen aan het kabinetsvoornemen om nieuwe ammoniak- en chloorstromen over het spoor te voorkomen. Gekozen is om dit door middel van routeren te bereiken. De minister van I&M zal het vervoer van chloor en ammoniak verbieden over alle hoofdspoorwegen, behalve het vervoer van ammoniak over de Betuweroute. Uitdrukkelijk hebben wij – gelet op de inspanningen van de betrokken ondernemingen – de eerder genoemde afspraken willen eerbiedigen. Het door de minister te nemen routeringsbesluit is dan ook niet van toepassing op de blijkens die afspraken resterende stromen die al dan niet incidenteel nog kunnen plaatsvinden. Zo is vanuit Geleen nog vervoer van ammoniak mogelijk richting de Duitse grens, mits de kortste route wordt gevolgd. Ook overigens is nog maximaal 187 000 ton af- en aanvoer per jaar vanuit Geleen mogelijk, met een inspanningsverplichting om deze stroom terug te brengen naar 126 000 ton per jaar. Uit het convenant met Yara vloeit voort dat maximaal 110.00 ton ammoniak per jaar mag worden afgevoerd naar België via Sas van Gent. Met MicroChemie is voorts afgesproken dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de Betuweroute en dat de stroom ammoniak vanaf Rotterdam richting de Belgische grens niet meer zal bedragen dan 60 000 ton per jaar. Het (incidenteel) vervoer van chloor door Akzo Nobel naar de vestigingslocaties in Rotterdam en Delfzijl kan nog aan de orde zijn in geval sprake is van (on)voorzien uitval van de chloorproductie te Rotterdam en/of te Delfzijl terwijl op dat moment bestaande afnamecontracten gehonoreerd moeten worden. Het totale incidentele vervoer van chloor door Akzo Nobel naar deze twee locaties kan evenwel niet meer zijn dan 10 000 ton per jaar.

Het vervoer van ammoniak over de Betuweroute blijft mogelijk. Daarnaast kan onder omstandigheden spoorvervoer van ammoniak of chloor worden toegestaan door middel van de specifiek ten aanzien van dit vervoer opgenomen ontheffingsmogelijkheid. Een dergelijke ontheffing is mogelijk indien redelijkerwijs geen andere manier van vervoer mogelijk is én de minister van I&M van oordeel is dat het vervoer in het maatschappelijk belang noodzakelijk is.

HOOFDSTUK 5. VERHOUDING TOT ANDERE WET- EN REGELGEVING

5.1. Het ruimtelijk bestuursrecht

Het basisnet heeft twee componenten: het vervoer van gevaarlijke stoffen en de ruimtelijke ordening. Het basisnet is dus niet compleet zonder regulering van het basisnet aan de zijde van de ruimtelijke ordening. Daartoe zullen regels worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur die krachtens de Wro en de Wm wordt vastgesteld: het Besluit transportroutes externe veiligheid (Btev). De regels hebben betrekking op het gebruik van de ruimte tussen de op het basisnet gelegen referentiepunten en de krachtens de Wvgs vast te stellen PR-plafonds. Kort gezegd zijn binnen die ruimte geen kwetsbare objecten toegestaan en is de bouw, vestiging of aanleg van beperkt kwetsbare objecten slechts om gewichtige redenen – en mits deugdelijk gemotiveerd – mogelijk.

Omdat de krachtens de Wvgs vast te stellen GR-plafonds een middel zijn om enkel het vervoersaandeel in het groepsrisico te beheersen (zie ook paragraaf 1.4.2), hebben zij geen normstellend effect aan de zijde van de ruimtelijke ordening. Alleen de vervoerszijde is aan die GR-plafonds gebonden. Dit laat onverlet dat het vervoersaandeel in het groepsrisico een rol speelt bij de totstandkoming van ruimtelijke besluiten. Bij die besluitvorming moet het bevoegd gezag een toename van het groepsrisico die het gevolg is van de ruimtelijke plannen, verantwoorden conform de in het Btev opgenomen regels. Deze zijn vergelijkbaar met hetgeen nu reeds in de Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen is opgenomen. Bij deze verantwoording maakt het bevoegd gezag onder meer gebruik van de vervoerscijfers op basis waarvan de risicoplafonds zullen worden vastgesteld. Bij gelijkblijvende risicoparameters is de infrastructuur, gelet op de bijbehorende risiconormen, in elk geval op die hoeveelheid berekend. Door van deze vaste cijfers uit te gaan, is men niet meer afhankelijk van telkens wisselende prognoses en vervoerscijfers.

Naast deze regels voor het plaatsgebonden risico en het groepsrisico zullen er in het Btev regels worden opgenomen voor de zogenoemde plasbrandaandachtsgebieden. Dit zijn gebieden parallel aan de infrastructuur met een breedte van 25 tot 40 meter waarin mensen kunnen overlijden als gevolg van een brandende vloeistofplas. Zo'n plasbrand kan zich voordoen indien tankauto's, tankschepen of ketelwagens met brandbare vloeistoffen – de meest vervoerde categorie gevaarlijke stoffen – lek raken. Om mensen te beschermen zal binnen die gebieden met beleid moeten worden omgegaan met het bouwen van kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten. Tevens zal het bouwen van objecten in die gebieden aan strengere bouwweisen moeten voldoen. Deze eisen zullen worden meegenomen in de voorgenomen aanpassing van het Bouwbesluit.

5.2. De Tracéwet

EV-beleidsregels in plaats van de Circulaire Risiconormering

Bij infrastructurele besluitvorming op grond van de Tracéwet, zoals aanleg of aanpassing van rijksinfrastructuur, speelt de externe veiligheid als milieu-aspect ook een rol. Op dit moment wordt bij die besluitvorming de Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen betrokken. In verband met de juridische verankering van het basisnet, bestaat evenwel het voornemen om deze Circulaire in te trekken. Voor de in de Circulaire genoemde ruimtelijke besluiten zal dan namelijk voldaan moeten worden aan de in het Btev op te nemen regels. Het in de Circulaire opgenomen beoordelingskader is dan voor die ruimtelijke besluiten niet meer aan de orde.

De tracébesluiten zijn in de Circulaire aangemerkt als vervoersbesluiten en de regels in het Btev zullen op die vervoersbesluiten niet van toepassing zijn. Dit laat onverlet dat ook na vaststelling van het basisnet de externe veiligheid een te beoordelen aspect is bij tracébesluiten. De wijze waarop aan die beoordeling invulling wordt gegeven, zal worden opgenomen in door de minister van I&M op te stellen beleidsregels.

De programmatische aanpak van Basisnet

Bij de totstandkoming van die EV-beleidsregels voor tracébesluiten, wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het basisnet. Van belang daarbij is de integrale risicobenadering die kenmerkend is voor het basisnet, uitgaande van het totale vervoer van gevaarlijke stoffen. Met het vaststellen van het basisnet wordt op centraal niveau vastgesteld welk risico vanwege het

vervoer van gevaarlijke stoffen maximaal is toegestaan. Op dat centrale niveau zal gestuurd worden op het voorkomen van een overschrijding van die risicoplafonds. Aldus kan het basisnet worden gezien als een centraal programma ter voorkoming van overschrijding van risiconormen. Door uit te gaan van die integrale benadering kunnen risico's worden gezien en risicoreducerende maatregelen worden betrokken, die op het niveau van een individueel infrastructureel project buiten beschouwing zouden blijven. De programma-benadering voorziet in een effectievere manier van risicobeheersing. Deze programmatische aanpak ligt hier bovendien voor de hand, nu doorgaans de locaties van vraag en aanbod van gevaarlijke stoffen bepalend zijn voor het vervoer daarvan. De enkele omstandigheid dat infrastructuur wordt aangelegd of aangepast leidt niet noodzakelijkerwijs tot meer of minder vervoer van gevaarlijke stoffen.

Bij de voorbereiding van tracébesluiten kan van deze programmatische aanpak gebruik worden gemaakt.

De programmabepaling bij bestaande infrastructuur

Als het gaat om een beoordeling van de risico-effecten in het geval van een aanpassing van bestaande, in het basisnet opgenomen, infrastructuur kan worden volstaan met een verwijzing naar het basisnet. Uit het basisnet volgt immers welk risico vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen over die infrastructuur maximaal kan ontstaan. De aanpassing van die infrastructuur maakt dit maximaal toegestane niveau niet anders. Nu bovendien de minister in het kader van het basisnet er voor dient te zorgen – eventueel door het hanteren van de routeringsbevoegdheid – dat die risicoplafonds niet worden overschreden, is een verder onderzoek naar externe veiligheid en het eventuele treffen van maatregelen in het kader van dat individuele project, niet langer aan de orde.

De programmabepaling bij nieuwe infraverbindingen

Bij de totstandkoming van nieuwe, nog niet in het basisnet opgenomen infrastructuur ligt dit uiteraard anders. In dat geval is er geen maximaal toegestaan risiconiveau vastgesteld waarnaar kan worden verwezen en is de basisnetsystematiek (nog) niet van toepassing. Voor die situaties zou in de EV-beleidsregel een met de huidige Circulaire vergelijkbare werkwijze opgenomen kunnen worden. Dat neemt niet weg dat reeds bij de beleidsvoorbereiding van een infrastructureel in een zo vroeg mogelijk stadium nagedacht wordt over een mogelijk wenselijke veiligheidsafstand tot kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten.

Belangrijker dan de aanlegprocedure zal voor het vervoer van gevaarlijke stoffen zijn het moment waarop de nieuwe verbinding wordt opgenomen in het basisnet. Pas nadat het bewuste tracé in het basisnet is opgenomen, zal op basis van een zorgvuldige afweging – zoals verwoord in Hoofdstuk 3 – bepaald worden hoeveel ruimte aan het vervoer wordt gegund c.q. hoeveel risico vanwege dat vervoer maximaal is toegestaan. Dit kan variëren. Benadrukt dient te worden dat die afweging zowel kan leiden tot een grote risicoruimte voor het vervoer als tot een beperkte ruimte waarbij het risicoplafond niet verder komt dan het te bepalen referentiepunt. Het is telkens aan de minister, na overleg met betrokken partijen, tot deze keuze te komen en het risicoplafond vast te stellen bij ministeriële regeling.

Bovenstaande werkwijze is in elk geval voorzien voor totstandkoming van besluiten op grond van de Tracéwet. Bij de verdere uitwerking daarvan zal ook worden gezien in hoeverre op vergelijkbare wijze met het aspect

externe veiligheid kan worden omgegaan in geval aanleg of aanpassing van infrastructuur langs andere weg plaatsvindt.

5.3. Het Europees en internationaal recht

Europese en internationale regels voor het vervoer van gevaarlijke stoffen

Het vervoer van gevaarlijke stoffen is grotendeels internationaal georiënteerd en ook gereguleerd. In de Europese richtlijn voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over land¹ is bepaald dat het vervoer van gevaarlijke stoffen niet mag plaatsvinden tenzij voldaan is aan de in de bijlagen bij de richtlijn opgenomen voorschriften. Die bijlagen bevatten vervolgens voorschriften voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over land (ADR), over spoor (RID) en over binnenwateren (ADN), die bij pan-Europese verdragen zijn vastgesteld. Nederland is ook partij bij die verdragen, zodat Nederland zowel op grond van de richtlijn als op grond van die drie verdragen zich aan die internationale voorschriften dient te houden.

Uit de overwegingen, behorend bij de richtlijn, volgt dat met die richtlijn volledige harmonisatie is beoogd ten aanzien van de wijze waarop gevaarlijke stoffen binnen het grondgebied van de Europese Unie worden vervoerd. In dat kader bevat de richtlijn met name regels om een zo veilig mogelijke wijze van vervoer te bevorderen. Het gaat dan om eisen voor het vervoermiddel, het verpakkingsmateriaal en opleidingseisen voor actoren in het vervoerstraject. De richtlijn staat voorts uitdrukkelijk toe dat lidstaten specifieke veiligheidsvoorschriften instellen met betrekking tot het gebruik van voorgeschreven routes, met inbegrip van het gebruik van voorgeschreven wijzen van vervoer. Het Europese recht biedt voor dergelijke voorschriften ruimte, mits de algemene regels van het vrij verkeer van goederen in acht worden genomen.

De basisnetsystematiek; vaststelling van risicoplafonds

Aanvankelijk was het idee om het basisnet juridisch te verankeren door middel van de routeringsbevoegdheid van de minister. Dit idee is verlaten onder meer omdat, zoals eerder is vermeld, de systematiek via de routeringsbevoegdheid onvoldoende aansluit bij de met het basisnet beoogde integrale risicobenadering. De in dit voorstel vastgestelde systematiek omvat dan ook niet een aanwijzing van routes, waar vervoerders rechtstreeks beperkt worden in hun vervoersmogelijkheden. In plaats daarvan wordt het totale vervoer van gevaarlijke stoffen over bepaalde infrastructuur gebonden aan risicoplafonds. Het vervoer van gevaarlijke stoffen blijft mogelijk over alle infrastructuur en een vervoerder van die stoffen wordt dan ook niet direct beperkt in de vervoersmogelijkheden. Het is aan de minister om er zorg voor te dragen dat dit maximaal toegestane risico niet wordt overschreden.

Het *vaststellen* van het basisnet omvat derhalve niet meer dan het begrenzen van het toegestane risico vanwege het vervoer over aangegeven infrastructuur. Op een dergelijk maximaal toegestaan risico dat vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen mag ontstaan in de omgeving langs de infrastructuur, hebben de richtlijn noch de pan-Europese verdragen betrekking. Ook anderszins bevatten die richtlijn en die verdragen geen regels met betrekking tot de vaststelling van een maximaal geaccepteerd externe veiligheidsniveau. Nu dit systeem van risicoplafonds bovendien niet tot een directe beperking van het vervoer leidt, ook niet in geval van een (dreigende) overschrijding, staat het Europese recht noch de internationale regels voor het vervoer van gevaarlijke stoffen in de weg aan vaststelling van het basisnet.

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

Maatregelen ter voorkoming van een dreigende overschrijding

Bij het *beheersen* van het basisnet kan het Europese en internationale recht wél een rol spelen. Een belangrijk onderdeel van het onderzoek naar de meest effectieve maatregel – in geval van een (dreigende) overschrijding – is dan ook een toets aan de internationale en Europese regels voor het (doorgaande) vervoer van gevaarlijke stoffen. Het gaat dan niet alleen om de reeds vermelde voorschriften als opgenomen in het RID, ADR en/of ADN. Maar ook om de Europese regels ten aanzien van het vrij verkeer van goederen en diensten. Indien een voor het vervoer beperkende maatregel al aan de orde is – benadrukt wordt dat bij het onderzoek naar de meest effectieve maatregel ter voorkoming van een dreigende overschrijding van de risicoplafonds het (dwingend) beperken van het vervoer zoveel mogelijk wordt vermeden – moet derhalve onder meer bezien worden of deze maatregel non-discriminatoir en proportioneel kan worden geacht.

In het verlengde hiervan wordt voorts opgemerkt dat de mogelijke maatregelen zoveel mogelijk in overleg met en op vrijwillige basis door de betrokken partijen worden getroffen. Een goed voorbeeld hiervan zijn de afspraken met verschillende bedrijven om de treinen zoveel mogelijk warme BLEVE-vrij samen te stellen.

Ten aanzien van het sluitstuk van de mogelijke maatregelen, de routingsbevoegdheid van de minister, wordt nog het volgende opgemerkt. Zoals reeds vermeld laten de ADR- RID- en ADN-voorschriften, als opgenomen bij de richtlijn en de pan-Europese verdragen, hiertoe expliciet ruimte. Uit de systematiek van deze bepalingen volgt dat, indien aan de in het ADR, RID of ADN opgenomen voorwaarden wordt voldaan én de noodzaak van deze routingsmaatregel deugdelijk is gemotiveerd, de internationale voorschriften en de richtlijn niet aan routing in de weg staan. Uiteraard laat dit onverlet dat ook bij de totstandkoming van de routingsmaatregel de Europese regels ter bescherming van de interne markt in acht moeten worden genomen. Indien voor het gebruik van de routingsbevoegdheid dus al aanleiding bestaat, zal – naast de algemene vereisten van een zorgvuldige besluitvorming – nut en noodzaak, als ook de proportionaliteit van die maatregel deugdelijk moeten worden gemotiveerd.

Spoorvervoer van chloor en ammoniak

In het wetsvoorstel is expliciet de plicht voor de minister opgenomen om gebruik te maken van zijn routingsbevoegdheid voor het spoorvervoer van chloor en ammoniak. In paragraaf 4.3 is uitgelegd waarom een dergelijke sturing op het spoorvervoer van chloor en ammoniak uit oogpunt van veiligheid noodzakelijk wordt geacht. Benadrukt wordt dat het geen totaal verbod op het vervoer van chloor en ammoniak betreft. Zo worden afspraken met bedrijven over bestaande stromen geëerbiedigd, is het spoorvervoer van ammoniak over de Betuweroute nog steeds mogelijk en kan een ontheffing worden gevraagd van het verbod. Daarnaast heeft het te nemen routingsbesluit alleen betrekking op het spoorvervoer en laat het vervoer van chloor en ammoniak over de weg en over de binnenwateren onverlet. Mede gelet op deze overwegingen is een routingsbesluit voor het spoorvervoer van chloor en ammoniak mogelijk binnen de kaders van het Europees Recht. Het spreekt voor zich dat e.e.a. nader zal worden gemotiveerd in het routingsbesluit.

HOOFDSTUK 6. RECHTSBESCHERMING

6.1. Bezwaar- en beroepsmogelijkheden

De daadwerkelijke ligging van de risicoplafonds zal voortvloeien uit de bij ministeriële regeling vast te stellen referentiepunten en de afstanden die vanaf die punten gemeten moeten worden. Het vaststellen van de risicoplafonds heeft een algemeen verbindend karakter. Met de in dit voorstel opgenomen basisnetsystematiek worden voor het gehele basisnet risicoplafonds geïntroduceerd die onderling en onlosmakelijk met elkaar samenhangen. Beoogd is aldus te komen tot een landelijk stelsel van risicoplafonds, waar dit in het licht van het doel van het basisnet noodzakelijk wordt geacht. Het algemene karakter vloeit ook voort uit de afweging waarop de vaststelling van een risicoplafond is gebaseerd. Bij deze afweging spelen – gelet op de doelstelling van het basisnet – politiek beleidsmatige aspecten een belangrijke rol; 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. Dit is bij uitstek een wijze van afwegen die kenmerkend is voor algemeen verbindende voorschriften, die reeds op grond van artikel 8:2 van de Awb niet appellabel zijn. Teneinde buiten elke twijfel te stellen dat de aldus bij regeling vast te stellen plafonds door de bestuursrechter als (concretiserend) besluit van algemene strekking wordt aangemerkt, is in overleg met de Minister van Veiligheid en Justitie de vaststelling van de risicoplafonds en van de daarvoor noodzakelijke elementen op de zogenoemde negatieve lijst van de Awb geplaatst. De twijfel zou mogelijk kunnen ontstaan vanwege de wijze van vaststelling van de onderscheiden elementen in combinatie met de ruimtelijke beperkingen die binnen de vastgestelde risicoplafonds zullen gaan gelden. Daar waar de vaststelling van risicoplafonds overigens een meer concreet effect hebben in het licht van die ruimtelijke beperking (zie paragraaf 5.1) zal overigens wel van appelpabele besluiten sprake zijn.

Voorts wordt benadrukt dat bezwaar en beroep door belanghebbenden mogelijk is tegen eventuele routeringsbesluiten of ontheffingen die krachtens het voorliggende voorstel door de minister zullen worden verleend.

6.2. Objecten binnen de risicoruimte

Het basisnet moet voorkómen dat nieuwe bebouwing wordt gerealiseerd op een, wat veiligheid betreft, te korte afstand van de infrastructuur waar het vervoer van gevaarlijke stoffen plaatsvindt. Om die reden zal via het Btev worden gereguleerd dat geen kwetsbare objecten zijn toegestaan binnen de aan het vervoer gegunde risicoruimte, de ruimte tussen het referentiepunt en de plaats waar de PR-plafonds zijn gelegen.

In hoofdstuk 3 is uiteengezet op welke wijze tot de vaststelling van die ruimte wordt gekomen. Hoewel daarbij zoveel mogelijk recht wordt gedaan aan zowel de vervoersbelangen als de ruimtelijke belangen, kan niet altijd worden voorkomen dat daar reeds kwetsbare objecten binnen aanwezig zijn. Ook kan het zo zijn dat er weliswaar nog geen kwetsbare objecten binnen die ruimte zijn gelegen, maar dat het vigerende bestemmingsplan de bouw daarvan wel toestaat. In het kader van de totstandkoming van het Btev zal nader worden uitgewerkt op welke wijzen aan de eigenaren van de objecten tegemoet zal worden gekomen.

HOOFDSTUK 7. EFFECTEN, UITVOERING EN HANDHAVING VAN HET WETSVOORSTEL

7.1. Effecten voor de Rijksoverheid

7.1.1. Eenmalige bestuurslasten

Uitgangspunt bij de vaststelling van de risicoplafonds is dat, bij volledige benutting van de voor het vervoer benodigde risicoruimte, situaties waarbij bestaande en geprojecteerde kwetsbare objecten een hoger risico lopen dan $PR-10^{-6}$, niet zijn toegestaan en dat overschrijdingen van de oriëntatiewaarde van het groepsrisico zoveel mogelijk worden voorkomen of gereduceerd. Om hier toe te komen, zal een aantal maatregelen moeten worden getroffen.

Zo worden maatregelen aan de infrastructuur getroffen die de kans op een ongeluk met treinen en vrachtauto's die gevaarlijke stoffen vervoeren, verminderen. In concreto gaat het om de realisatie van hotboxdetectie (waardoor de kans op ontsporingen afneemt), het voorzien van ca. 350 seinen die relevant zijn voor het spoorvervoer van gevaarlijke stoffen van ATBvv (waardoor de kans op botsingen afneemt) en aanpassing van de omrijroute bij de Noordtunnel in de A15 (waardoor er aldaar langzamer wordt gereden). De kosten van deze maatregelen bedragen circa 25 miljoen euro.

7.1.2. (Structurele) uitvoeringslasten

Onderzoeksplichten en verslaglegging

De minister van I&M dient regelmatig te onderzoeken in hoeverre risicoplafonds worden of dreigen te worden overschreden. Monitoring van het werkelijk vervoer door de infrabeheerders is daar een belangrijk onderdeel van. Met de infrabeheerders wordt onderzocht welke bestaande monitoringsystemen daarvoor gebruikt kunnen worden dan wel aanpassing behoeven. Uitgangspunt is dat de aldus verkregen gegevens een goed beeld geven van het vervoer van gevaarlijke stoffen zoals dat op dat moment plaatsvindt, in relatie tot de risicoplafonds. Om vervolgens ook inzicht te krijgen in de vraag hoe het te verwachten vervoer zich zal verhouden tot de risicoplafonds, moeten tevens periodiek vervoersprognoses worden opgesteld. Ook dit zal een taak van de infrabeheerders zijn, die dit overigens nu ook al periodiek doen.

De structurele kosten van de monitoring door de infrabeheerders en de analyse van die gegevens komen voor rekening van het Rijk.

Indien uit de monitoring blijkt dat de risicoplafonds (op afzienbare termijn dreigen te) worden overschreden, zal de minister eveneens maatregelen moeten treffen. Op voorhand is niet te zeggen hoe vaak een dergelijk onderzoek zal moeten plaatsvinden. Het uitgangspunt is dat de risicoplafonds zodanig robuust en toekomstvast worden vastgesteld dat voor nu en in de (nabije) toekomst voldoende risicoruimte beschikbaar is voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Nu evenwel het onderzoek ook aan de orde kan zijn om dermate tijdig in te grijpen dat ook een mogelijke overschrijding in de toekomst kan worden voorkomen, wordt aangenomen dat een dergelijk onderzoek gemiddeld eens in de tien jaar dient plaats te vinden.

De uitkomsten van deze onderzoeken worden in een verslag aan de Tweede Kamer opgenomen. Ten minste een maal per vijf jaar vindt dergelijke verslaglegging plaats. Afhankelijk van de monitoringgegevens en de analyse daarvan kan de frequentie toenemen.

Routeren

Op voorhand is niet te zeggen hoe vaak maatregelen ter voorkoming van een dreigende overschrijding van de risicoplafonds nodig zullen zijn. Bovendien zal een eventueel maatregelenonderzoek niet automatisch tot een routeringsmaatregel van de minister van I&M leiden. Zoals eerder is opgemerkt wordt een dergelijke maatregel gezien als een ultimatum remedium.

In geval voor een dergelijke maatregel wordt gekozen moet het routeringsbesluit met afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht worden voorbereid. In geval het routeringsbesluit betrekking heeft op het wegtransport zal bovendien een beordingsplan moeten worden opgesteld en uitgevoerd.

De kosten als gevolg van een routeringsbesluit zijn gelet op het bovenstaande lastig in te schatten. Ten aanzien van het spoorvervoer van chloor en ammoniak is evenwel de plicht opgenomen voor de minister van I&M om een routeringsbesluit te nemen. Dit is eenmalig en de inschatting is dat circa 10 tot 15 dagen noodzakelijk zullen zijn voor de voorbereiding van een dergelijk besluit.

Nieuwe en wijziging infrastructuur

In de voorbereiding van een tracébesluit zal het wetsvoorstel niet of nauwelijks extra kosten met zich brengen. Ook na vaststelling van het basisnet zullen bij die voorbereiding de verschillende alternatieven en varianten voor de nieuwe (vaar)weg of spoorlijn in beeld worden gebracht. In dat kader zal ook moet worden onderzocht wat die alternatieven en varianten voor consequenties hebben voor (de risico's van) het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Bij aanpassing van in het basisnet opgenomen infrastructuur lijkt het in de toekomst bovendien niet nodig het plaatsgebonden risico te berekenen. De afstand van het midden van de infrastructuur tot de plaats waar het plaatsgebonden risico ten hoogste 10^{-6} mag zijn, is immers gegeven en wijzigt niet als gevolg van de aanpassing van de infrastructuur. Ook is onderzoek naar de huidige en de in de toekomst te verwachten omvang van het vervoer van gevaarlijke stoffen over de aan te passen infrastructuur niet nodig. Dit zal als dan leiden tot een verlichting van de onderzoekslasten voor Rijkswaterstaat en ProRail.

De beoordeling van het aspect externe veiligheid bij de totstandkoming van nieuwe infraverbindingen, zal naar alle waarschijnlijkheid op vergelijkbare wijze plaatsvinden als thans reeds in de Circulaire Risiconormering is opgenomen. Wat die beoordeling betreft brengt het voorliggende wetsvoorstel dus nauwelijks een verandering in de bestaande praktijk. Wel zal bij nieuwe infrastructuur bezien moeten worden of en zo ja, welke risicoplafonds daaraan verbonden worden.

Of nieuwe infrastructuur tot nieuwe saneringskosten leidt, zal pas duidelijk zijn nadat de betrokken verbinding is opgenomen in het basisnet.

7.2. Handhaving

De Wvgs kent reeds een handhavingsregime. De Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) is bevoegd tot toezicht op naleving van de Wvgs en bestuursrechtelijk handhaven behoort tot de mogelijkheden.

In vergelijking tot de huidige Wvgs zullen de toezichts- en handhavingstaken hooguit uitbreiden indien en voor zover de minister gebruik maakt van zijn (nieuwe) routeringsbevoegdheden. Zo de minister daarvan gebruik zal maken, is het aan de IVW om hier toezicht op te houden en evt. over te gaan tot handhaving. In het verlengde hiervan is uiteraard ook de in het voorstel opgenomen vrijstellings- en ontheffingsbevoegdheid van de minister met betrekking tot zijn routeringsbesluiten van belang. Ook hier zal het toezicht zich toe uitstrekken.

Daarnaast wordt in het kader van de monitoring ten behoeve van het basisnet een groot belang voorzien voor de door spoorvervoerders over te leggen wagonlijsten en de verwerking van die gegevens door de spoorinfrabeheerder. Het is reeds aan de IVW om toezicht te houden op het overleggen van juiste wagonlijsten.

7.3. Effecten voor de branche

7.3.1. Effecten vanwege de risicoplafonds

De enkele vaststelling van de risiconormen brengt geen directe effecten teweeg voor de vervoerder. Reeds eerder is vermeld dat een individuele vervoerder immers geen norm kan naleven die betrekking heeft op het totale vervoer. Op overschrijding van de risiconorm kan de vervoerder dan ook niet worden aangesproken.

In geval van een dreigende overschrijding beziet de minister welke maatregelen nodig zijn om die overschrijding te voorkomen. Deze maatregelen kunnen wel directe invloed op één of meerdere vervoerders hebben. Indien bijvoorbeeld een convenant wordt afgesloten met een deel van de vervoersbranche, dan zullen die vervoerders het convenant moeten naleven. Indien de minister een routeringsmaatregel noodzakelijk acht, dan dient elke vervoerder die een dergelijke stof vervoert, zich daaraan te houden.

De daadwerkelijke effecten van het basisnet voor de vervoerders zijn dus afhankelijk van de gekozen maatregel. Waarbij benadrukt wordt dat deze effecten niet per definitie tot beperking van het vervoer hoeven te leiden. Een maatregel die veeleer betrekking heeft op de wijze van vervoer of op het gebruik van of de vormgeving van de infrastructuur is immers ook denkbaar.

Zoals in Hoofdstuk 3 uiteen is gezet, is ten aanzien van de voor het spoor vast te stellen risicoplafonds aangenomen dat een aantal maatregelen worden getroffen door het bedrijfsleven. Zo wordt er van uitgegaan dat de treinen zoveel mogelijke warme-BLEVE-vrij worden samengesteld. Betrokken bedrijven (verladings, vervoerders, terminal-operators) alsmede de betrokken koepelorganisaties hebben zich hiertoe ook bereid verklaard. Daarnaast wordt uitgegaan van een optimaal gebruik van de Betuweroute. Hoewel het omrijden van de Betuweroute kosten met zich brengt, heeft het gebruik van de Betuweroute ook voordelen. Zo kunnen vervoerders zonder stops doorrijden en derhalve efficiënter in de tijd vervoeren.

7.3.2. Administratieve lasten

Het voorliggende wetsvoorstel legt voornamelijk verplichtingen op aan overheidsorganisaties. Van informatieverplichtingen voor de branche kan sprake zijn in geval van een verzoek om ontheffing ten aanzien van het vervoersverbod, voortvloeiend uit een routeringsbesluit. Van nieuwe informatieverplichtingen als gevolg van dit wetsvoorstel is evenwel nauwelijks sprake. Daarbij moet het volgende in ogenschouw worden genomen.

De gemeentelijke routing, inclusief de ontheffingsmogelijkheid daarbij, bestaat reeds. Het voorliggende voorstel brengt daar, wat de informatieverplichtingen betreft, geen verandering in. Ook de ministeriële routeringsbevoegdheid ten aanzien van het spoorvervoer en het vervoer over de binnenwateren bestaat reeds, alsmede de bijbehorende ontheffingsmogelijkheid in geval van de noodzaak voor laden en lossen. De bevoegdheid van de minister om ook ten aanzien van het wegvervoer te routeren is nieuw. Indien de betrokken vervoerder zijn route of wijze van vervoer niet kan of wenst aan te passen, kan hij er toe besluiten een verzoek om ontheffing in te dienen.

Ten aanzien van deze ontheffingsmogelijkheden wordt opgemerkt dat de gronden voor ontheffing van een verbod als gevolg van een ministeriële routing zijn uitgebreid. Een ontheffing is niet alleen mogelijk voor bestemmingsverkeer, maar ook voor vervoerders die er voor kiezen om te investeren in risicoreducerende maatregelen. Tevens wordt benadrukt dat bij voorkeur niet tot een routeringsmaatregel wordt overgegaan. Zo'n maatregel zal eerst aan de orde zijn, indien er én sprake is van een (dreigende) overschrijding van een risicoplafond op een bepaalde route én er geen andere effectieve maatregelen haalbaar zijn om de overschrijding teniet te doen of te voorkomen. Omdat de risicoplafonds worden vastgesteld uitgaande van een groei ruimte voor het vervoer, is de verwachting dat een routeringsmaatregel zelden nodig zal zijn. Bovendien wordt, indien al voor zo'n maatregel wordt gekozen, zoveel mogelijk ook gebruik gemaakt van de vrijstellingsbevoegdheid om bepaald vervoer toch nog doorgang te laten vinden.

Zo dus al besloten wordt tot een routeringsmaatregel heeft de vervoerder waarschijnlijk verschillende opties. Hij kan er voor kiezen te investeren in het wijzigen van de route of de wijze van vervoer zodanig aan te passen dat wordt voldaan aan het vrijstellingsbesluit. Of de vervoerder kiest er voor om een ontheffing aan te vragen. Of uit het voorliggende wetsvoorstel nieuwe administratieve lasten voortvloeien hangt dus met name af van de noodzaak voor de minister van I&M om toch een dergelijke maatregel te treffen en de keuze van of de noodzaak voor een vervoerder om als gevolg daarvan ontheffing te vragen.

Bij het spoorvervoer van chloor en ammoniak ligt dit iets anders, nu ten aanzien van dat vervoer in het voorstel een plicht tot het nemen van een routeringsbesluit is opgenomen. Maar de verwachting is dat dit voor bestaande bedrijven die chloor en ammoniak produceren of verwerken niet tot een extra informatieverplichting zal leiden. Met bedrijven die voor 1 januari 2011 structureel ammoniak en chloor vervoerden, zijn afspraken gemaakt over dit structurele vervoer en de, als gevolg van die afspraken, mogelijk nog (incidenteel) resterende stromen. Nu deze afspraken in het voorliggende voorstel worden geëerbiedigd zal het voor deze bedrijven niet noodzakelijk zijn om voor de resterende (incidentele) stromen een ontheffing te vragen. Een eventuele informatieverplichting zal dan ook alleen aan de orde zijn voor bedrijven die voornemens zijn om nieuwe (incidentele) stromen te genereren.

Indien een bedrijf toch een ontheffing wenst aan te vragen, wordt er – gelet op ervaringen met de reeds in de Wvgs bestaande ontheffingsmogelijkheden – van uit gegaan dat ongeveer twee uur benodigd is voor het verzamelen van de gegevens, het invullen van de aanvraag en het verzenden daarvan. Daarnaast wordt in dit kader gewezen op de kosten die eventueel door een bedrijf gemaakt worden indien het bedrijf besluit bezwaar te maken tegen het genomen routeringsbesluit.

7.4. Effecten voor decentrale overheden

De provincies

Voor de provincies brengt het voorliggende voorstel nauwelijks wijzigingen met zich in bevoegdheden of plichten. De provincies blijven de plicht houden om een netwerk van provinciale en waterschapswegen aan te wijzen, die zij van belang achten voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. De wijzigingen in deze plicht houden enkel verband met een aanpassing aan het basisnet en de nieuwe routeringsbevoegdheden van de minister. Als gevolg van deze wijziging kan aanpassing van de bestaande aangewezen provinciale netwerken noodzakelijk zijn.

Gemeenten

De systematiek van het basisnet brengt voor gemeenten een verlichting van de onderzoekslasten bij ruimtelijke besluitvorming met zich. Door de vast te stellen risicoplafonds hoeft bij voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen geen berekening van het plaatsgebonden risico meer plaats te vinden. De afstand van de infrastructuur tot de plaats waar het plaatsgebonden risico ten hoogste 10^{-6} mag zijn, is immers gegeven. Ook hoeven gemeenten bij voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen geen onderzoek meer te doen naar de huidige en de in de toekomst te verwachten omvang van het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Ten aanzien van de gemeentelijke routeringsbevoegdheid brengt het voorliggende wetsvoorstel nauwelijks veranderingen met zich ten opzichte van het huidige systeem. Mogelijk is aanpassing van de bestaande gemeentelijke routeringen nodig aan het basisnet of aan de nieuw vast te stellen provinciale netwerken. Daarnaast is in het voorliggende wetsvoorstel expliciet de plicht voor gemeenten opgenomen om de beheerders van nabij gelegen wegen en vaarwegen te betrekken bij de totstandkoming van het besluit. In de praktijk zal dat vooral overleg met Rijkswaterstaat betekenen over de plaatsing van de noodzakelijke verkeersborden op rijkswegen.

Financiële effecten

Uit het voorgaande volgt dat inwerkingtreding van het voorstel slechts in beperkte mate van invloed zal zijn op de decentrale uitvoeringspraktijk. Naast deze routeringsbevoegdheden wordt gewezen op de gegevens die op grond van artikel 15, vierde lid door provincie en gemeente – in hun hoedanigheid van infrabeheerder – mogelijk overgelegd dienen te worden. Deze bepaling ziet – voor zover hier van belang – op die gevallen waarin een in het basisnet opgenomen weg in beheer is van provincie of gemeente en de minister van I&M niet zonder hun medewerking over de noodzakelijke gegevens kan beschikken. Dit zal zich slechts in beperkte mate voordoen, nu een beperkt aantal wegen in decentraal beheer in het basisnet wordt opgenomen en ten aanzien van deze wegen de minister vooralsnog in staat is om zonder medewerking over de noodzakelijke gegevens te beschikken. In die uitzonderlijke gevallen dat een provincie of gemeente wordt verzocht gegevens over te leggen, zal het enkel om

gegevens kunnen gaan die zij reeds ter beschikking hebben. Het overleggen van deze gegevens betreft slechts een administratieve handeling, waar weinig kosten mee zijn gemoeid. Voor het overige zal het slechts gaan om toestemming of medewerking aan de minister van I&M om die activiteiten te ontwikkelen die nodig zijn om alsnog over de gegevens te kunnen beschikken. De kosten voor deze activiteiten komen voor rekening van de minister.

7.5. Overleg en consultatie

De risicoplafonds die initieel met het basisnet worden vastgesteld, zijn het resultaat van een meerjarig onderzoeks- en afwegingsproces waarin vertegenwoordigers van alle betrokken partijen (Rijk, provincies, gemeenten, vervoerders, verladers, infrabeheerders) intensief hebben geparticipeerd. In verschillende gremia zijn de verschillende onderdelen van het basisnet besproken en ook heeft regelmatig een Bestuurlijk Overleg Basisnet plaatsgevonden, waarin de vertegenwoordigers van de verschillende betrokken partijen afspraken hebben gemaakt.

Het voorliggende wetsvoorstel is een eerste stap in de verankering van die afspraken, voor zover het de vervoerszijde betreft. Ter illustratie hiervan kan bijvoorbeeld worden gewezen op de wijze waarop het vervoersaandeel in het groepsrisico in het basisnet een plek heeft gekregen. Maar ook de gedachte dat een maatregelenonderzoek zo breed mogelijk moet kunnen worden ingezet of de idee dat de referentiepunten zoveel mogelijk op het midden van de infrastructuur zijn gelegen, vloeien voort uit hetgeen in het kader van het basisnet met alle partijen is besproken en afgesproken.

Bij de totstandkoming van dit voorstel is ook regelmatig met alle betrokkenen gesproken. Zo hebben twee plenaire bijeenkomsten plaatsgevonden om de verschillende ambtelijk voorbereide concepten te bespreken. Maar ook in bilaterale gesprekken zijn ambtelijke concepten besproken.

Vanuit zowel het bedrijfsleven als door vertegenwoordigers van het IPO en de VNG is gewezen op het ontbreken van een nadere clausulering van de bevoegdheid van de minister van I&M om de verschillende elementen waaruit het basisnet bestaat bij ministeriele regeling vast te stellen en te wijzigen. Naar aanleiding van deze opmerkingen is het doel van het basisnet toegevoegd als kader voor al die bevoegdheden. Daarmee is niet alleen samenhang gebracht in de systematiek van het nieuwe hoofdstuk III, maar is ook verzekerd dat de toepassing van de in dat hoofdstuk genoemde bevoegdheden steeds verenigbaar moet zijn met dat doel. Ook met andere aanpassingen is aan deze zorg tegemoet te komen. Zo is bij de vaststelling van de referentiepunten expliciet vermeld dat deze bij voorkeur op het midden van de infrastructuur moeten zijn gelegen. En is expliciet opgenomen dat de systematiek van het basisnet alleen van toepassing is op zogenoemd bulkvervoer. Daarnaast is in deze toelichting op verschillende plaatsen nog extra benadrukt dat bij de toepassing van al die verschillende bevoegdheden de betrokkenheid van de verschillende partijen noodzakelijk en zeer wenselijk wordt geacht. Verder wordt benadrukt dat de kern van het basisnet wordt gevormd door de PR-plafonds. Aanpassing van die plafonds vind weliswaar plaats bij ministeriele regeling, maar niet dan nadat de minister het voornemen daartoe in het verslag aan de Tweede Kamer heeft gemeld.

Vanuit het bedrijfsleven is voorts zorg getoond ten aanzien van de in het voorstel opgenomen regeling voor het spoorvervoer van chloor en ammoniak. Enerzijds werd gewezen op een mogelijke lastentoeename voor

bedrijven die reeds met betrekking tot dat vervoer afspraken hadden gemaakt met het Rijk. En anderzijds achtte men de routeringsbevoegdheid een te rigide instrument.

Met betrekking tot het eerste punt is benadrukt dat een lastentoeename voor genoemde bedrijven niet is beoogd. Om die reden is in het voorstel expliciet opgenomen dat het nog te nemen routeringsbesluit ten aanzien van het spoorvervoer van chloor en ammoniak niet van toepassing zal zijn op die stromen die nog resteren of kunnen resteren op grond van die gemaakte afspraken.

Voor het overige wordt ten eerste gewezen op het kabinetstandpunt Ketenstudies. De opgenomen regeling dient ter uitvoering van dat kabinetstandpunt en verankert dat op wettelijk niveau. Verder wordt opgemerkt dat ten aanzien van het spoorvervoer van chloor en ammoniak een specifieke ontheffingsmogelijkheid is opgenomen. Indien andere wijzen van vervoer redelijkerwijs niet mogelijk zijn en het vervoer uit oogpunt van maatschappelijk belang door minister van I&M noodzakelijk wordt gevonden, is ontheffing van het uit het routeringsbesluit voortvloeiende verbod mogelijk.

Vanuit IPO en VNG werd de wens geuit om te verduidelijken dat de mogelijk te treffen maatregelen niet de zijde van de ruimtelijke ordening zouden treffen. In het wetsvoorstel is in dit kader opgenomen dat de maatregelen gericht moeten zijn op het voorkomen van of het teniet doen van een overschrijding van de risicoplafonds. Aangezien de aan- of afwezigheid van kwetsbare objecten niet van invloed is op de vraag in hoeverre een voor het vervoer van gevaarlijke stoffen gesteld risico-plafond wordt overschreden, kan van maatregelen met betrekking tot die kwetsbare objecten ook geen sprake zijn. Een maatregel aan de zijde van de ruimtelijke ordening kan wel aan de orde zijn, in geval de dreigende overschrijding wordt veroorzaakt door de locatie van een bepaalde bedrijfsvestiging. In dat geval kan het aangewezen zijn om in het kader van het omgevingsrecht afspraken met het betreffende bedrijf te maken, teneinde de vanwege dat bedrijf gegenereerde vervoersstromen te verplaatsen of te beëindigen. Met VNG en IPO is hieromtrent afgesproken dat deze situaties niet zonder zorgvuldig overleg met de betrokken gemeenten en/of provincies zullen plaatsvinden.

Tevens is met de VNG en het IPO afgesproken dat, in geval de minister een overschrijding van de GR-plafonds accepteert of voornemens is de GR-plafonds te verruimen, de minister ook onderzoek doet naar de effecten van die beslissing op het totale groepsrisico.

Ook hebben VNG en IPO de wens uitgesproken dat de routeringssysteematiek zoveel mogelijk gelijklopend zal zijn aan de reeds bestaande routeringsbevoegdheden. Om die reden zijn de bevoegdheden van provincie en gemeenten inzake het routeren niet aangepast, waar dat in verband met de totstandkoming van het basisnet en de aanvullende routeringsbevoegdheden van de minister niet nodig was. In dit kader wordt nog gewezen op de in het bestuurlijk advies van het IPO opgenomen verzoek om de routeringsbevoegdheden te leggen bij het college van gedeputeerde staten in plaats van bij provinciale staten. In het ambtelijk vooroverleg is vanuit het VNG een vergelijkbare wens uitgesproken. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van zowel de Wet dualisering gemeentelijke medebewingsbevoegdheden als de Wet dualisering provinciale medebewindsbevoegdheden blijkt dat dit vraagstuk ook toen reeds aan de orde is geweest. Daarbij is een toetsingskader vermeld om te beoordelen of een bevoegdheid op grond van een medebewindswet bij het college van burgemeester en wethouders/het college van gedeput-

teerde staten of bij de gemeenteraad/provinciale staten dient te berusten¹. Blijkens dat toetsingskader is de gemeenteraad het aangewezen orgaan als het belang van een sterke democratische legitimatie van de uitoefening van een bepaalde bevoegdheid groot is. Daarbij is expliciet verwezen naar de in de Wvgs opgenomen routeringsbevoegdheid. In hetgeen door het IPO en de VNG met betrekking tot hun verzoek naar voren gebracht, wordt geen aanleiding gezien om van dit toentertijd gehanteerde toetsingskader af te wijken.

HOOFDSTUK 8. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

A

Met het voorliggende voorstel wordt de term hoofdspoorweg geïntroduceerd in de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. Om duidelijk te maken dat het hier enkel spoorwegen betreft die op grond van de Spoorwegwetgeving als zodanig zijn aangewezen, wordt volledigheidshalve dit begrip aan de begripsbepalingen toegevoegd.

Voorts bleek de begripsbepaling voor vervoermiddel in de praktijk onduidelijkheden met zich te brengen in verhouding tot de begrippen die gehanteerd worden in de Richtlijn nr. 2008/68/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 24 september 2008 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land (PbEU L 260). Om deze onduidelijkheid in de toekomst te voorkomen, is gekozen voor een dynamische verwijzing naar de richtlijn en de daarbij behorende bijlagen, zodat de letterlijke definitie als opgenomen in die richtlijn ook van toepassing is op de Wvgs. Dit laatste, omdat in die bijlagen de algemene definities van voertuig, vaartuig en wagen nog verder worden uitgewerkt. Voor de volledigheid wordt hier opgemerkt dat de in de richtlijn uitgezonderde vervoermiddelen (zoals die behoren tot de krijgsmacht), met deze dynamisch verwijzing niet ook zijn uitgezonderd van de Wvgs. Voor het toepassingsbereik van de Wvgs wordt verwezen naar artikel 2 van de Wvgs.

Daarnaast is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de opbouw van de begripsbepaling aan te passen aan aanwijzing 100 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, waarin is opgenomen dat bij een opsomming in een begripsbepaling bij voorkeur een alfabetische volgorde zonder opsommingstekens wordt gehanteerd.

B

Artikel 11

De in artikel 1 van de Wvgs opgenomen begripsbepalingen zullen ook op de in dit voorstel opgenomen artikelen van toepassing zijn. De introductie van de basisnetsystematiek in het in dit voorstel opgenomen nieuwe hoofdstuk III, brengt evenwel een aantal aanvullende begrippen met zich. De belangrijkste daarvan worden hieronder toegelicht.

Basisnet

Het basisnet is de aanduiding van het gehele infrastructurele netwerk van wegen, binnenwateren en hoofdspoorwegen dat voor het doorgaande vervoer van gevaarlijke stoffen van belang is en om die reden krachtens de Wvgs wordt vastgesteld. Hiermee komt ook de integraliteit van de risicobeoordeling van de netwerken tot uiting.

¹ Kamerstukken II 2002/03, 28 995, nr. 3, p. 2-3.

Groepsrisico en plaatsgebonden risico

De begrippen groepsrisico en plaatsgebonden risico zijn in de Wvgs nieuwe begrippen. Het belang van beide begrippen voor het basisnet is reeds uitgelegd in paragraaf 1.4. Daarop aanvullend zij opgemerkt dat bij de begripsbepalingen zoveel mogelijk is aangesloten bij de definities als opgenomen in het Besluit externe veiligheid inrichtingen en andere op grond van de Wet milieubeheer gestelde algemeen verbindende voorschriften met betrekking tot risicobeheersing. De bron van het risico, wat in dit voorliggende voorstel het vervoer van gevaarlijke stoffen is, is in die begripsbepalingen uiteraard aangepast.

Risicoplafond

Met het voorliggende voorstel wordt de bevoegdheid gecreëerd om plaatsen vast te stellen waar de waarde van het plaatsgebonden risico vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen niet meer mag bedragen dan 10^{-6} , of – ter beheersing van het vervoersaandeel in het groepsrisico – 10^{-7} dan wel 10^{-8} . Deze plaatsen gelden aldus als plafonds voor het risico vanwege het totale vervoer van gevaarlijke stoffen. Om het karakter van deze plaatsen te benadrukken en om te voorkomen dat in de rest van de bepalingen uitgebreid naar deze bevoegdheid tot vaststelling moet worden verwezen, is er voor gekozen om dit begrip te introduceren.

Het begrip risicoplafond kan dus zowel op de PR-plafonds als op de GR-plafonds betrekking hebben. Waar in een artikel enkel wordt bedoeld op de PR-plafonds of op de GR-plafonds wordt dit in het desbetreffende artikel verduidelijkt door te verwijzen naar het eerste respectievelijk het tweede lid van artikel 14.

Artikel 12

Dit artikel benadrukt dat met het basisnet een duurzaam evenwicht tussen de in het artikel genoemde belangen wordt beoogd. De toepassing van alle in het nieuwe hoofdstuk III van de Wvgs opgenomen bevoegdheden moeten op dat duurzame evenwicht zijn gericht en daarmee verenigbaar zijn. Zo moeten niet alleen de vaststelling of wijziging van de referentiepunten en de risicoplafonds binnen dit kader passen, maar moet ook de vaststelling of wijziging van de regels als bedoeld in artikel 16 steeds op zodanige wijze plaatsvinden dat telkens recht wordt gedaan aan hetgeen met het basisnet wordt beoogd.

Artikel 13

In hoofdstuk 2 is uiteengezet dat het basisnet die infrastructuur omvat die voor een doorgaand netwerk van het vervoer van gevaarlijke stoffen van belang wordt geacht. Het gaat daarbij om het belang van de infrastructuur voor het doorgaande vervoer van gevaarlijke stoffen in het algemeen en de verbindingen tussen chemische clusters en havens in het bijzonder.

Bij wegen wordt alle infrastructuur in rijksbeheer als uitgangspunt genomen. Maar voor een volledig en integraal netwerk zijn ook de omrijroutes bij tunnels, waardoor het vervoer van bepaalde gevaarlijke stoffen niet is toegestaan, van belang. Een aantal van deze omrijroutes is niet in beheer bij het Rijk, maar zal wel worden opgenomen in het basisnet. De overige wegen, in beheer van provincies, gemeenten of waterschappen, zullen niet onder de basisnetsystematiek vallen. Aan deze wegen wordt dus geen begrensde risicoruimte voor het vervoer van gevaarlijke stoffen gekoppeld.

Voorts wordt ten behoeve van het basisnet het gehele netwerk van hoofdspoorwegen als bedoeld in de Spoorwegwet van belang geacht, met uitzondering van de HSL. Deze spoorlijn wordt niet en zal niet worden gebruikt voor het goederenvervoer en dus ook niet voor het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 3 vindt een herbezinning plaats op nut en noodzaak van een basisnet Water. Daaruit zal blijken in hoeverre – gelet op het doel van het basisnet – het opnemen van vaarwegen noodzakelijk moet worden geacht.

Eerst indien infrastructuur is aangewezen op grond van deze bepaling is het basisnetregime van toepassing. De aanwijzing van de infrastructuur is bepalend voor de vraag of een PR-plafond moet worden gesteld voor het plaatsgebonden risico. Infrastructuur die niet op grond van dit artikel wordt aangewezen, maakt geen deel uit van het basisnet. Aan deze infrastructuur wordt geen begrensde risicoruimte toegekend en ook voor het overige is de systematiek als opgenomen in het nieuwe hoofdstuk III niet van toepassing op die infrastructuur.

Het tweede lid houdt verband met het idee dat het basisnet alleen betrekking heeft op zogenoemd bulkvervoer. Onder bulkvervoer wordt verstaan het vervoer van gevaarlijke stoffen in tankauto's, tankschepen, tankcontainers en ketelwagens. Onderscheidend kenmerk is dat in bulk vervoerde stoffen niet in kleinere eenheden worden verpakt, maar dat de tank of ketel de verpakking is. Uitgezonderd zijn lege tanks die nog niet gereinigd zijn. Deze vallen nog onder het regime van het vervoer van gevaarlijke stoffen, maar de hoeveelheid gevaarlijke stoffen die dan nog resteert is zodanig dat van een effect in de berekening van het risico geen sprake is.

Artikel 14

Dit artikel is het hart van de vervoerszijde van het basisnet, nu dit de basis is voor de vaststelling van de normen voor het plaatsgebonden risico én het groepsrisico.

plaatsgebonden risico

Het eerste lid biedt de grondslag voor de PR-plafonds. Daarbij zijn twee aspecten van belang; de maximale waarde van 10^{-6} én de plaats waar die waarde geldt. Zonder plaatsaanduiding heeft de waarde van 10^{-6} als norm geen betekenis. Voorts is bepalend dat de plicht tot vaststelling van deze plafonds geldt voor het gehele basisnet. Daarmee wordt bedoeld dat de vaststelling van de normen voor het plaatsgebonden risico op zodanige wijze geschiedt dat daarmee voor het gehele basisnet een systeem van risicobeheersing wordt bereikt.

groepsrisico

Het tweede lid bevat de (aanvullende) normbepaling voor het vervoersaandeel in het groepsrisico. In paragraaf 1.4.2 is de systematiek ter beheersing van dat aandeel, met aanvullende plafonds voor de waarden 10^{-7} en/of 10^{-8} voor het plaatsgebonden risico, reeds nader toegelicht.

Voor de volledigheid wordt hier nog opgemerkt dat de ligging van de GR-plafonds afgeleid zijn van de PR-plafonds en op overeenkomstige wijze worden vastgesteld: op basis van dezelfde referentiepunten en ook op basis van dezelfde vervoerscijfers.

de plaatsen en referentiepunten

De vaststelling van plaatsen, waar de PR-plafonds of GR-plafonds zijn gelegen, geschiedt door de bij ministeriële regeling te bepalen afstanden te meten vanaf referentiepunten. Expliciet is bepaald dat deze referentiepunten zoveel mogelijk in het midden van de infrastructuur liggen. De keuze hiervoor vloeit voort uit de wijze waarop het plaatsgebonden risico wordt berekend. Het plaatsgebonden risico wordt namelijk berekend vanuit de locatie waar de gevaarlijke stof als gevolg van een ongeval vrijkomt. Deze zogenaamde ongevalslocaties liggen verspreid over de breedte van de infrastructuur. In de meeste gevallen wordt bij de berekening uitgegaan van één gemiddelde ongevalslocatie die in het midden van de infrastructuur ligt. Dat punt is dan tevens het referentiepunt. Wanneer sprake is van zeer brede infrastructuur wordt bij de berekening uitgegaan van twee of meer gemiddelde ongevalslocaties. Dit om te voorkomen dat het plaatsgebonden risico naast de infrastructuur wordt onderschat. Om de eenduidigheid en herkenbaarheid te vergroten, zal ook in die gevallen het plaatsgebonden risico worden uitgedrukt in een afstand vanaf het midden van de infrastructuur.

Lokale situaties kunnen een andere ligging van het referentiepunt noodzakelijk maken, omdat het uitmiddelen van de ligging van de ongevalslocaties tot onder- of overschatting van het risico kan leiden. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn wanneer het vervoer in één richting plaatsvindt, zoals bij klaverbladen, wanneer er sprake is van een brede middenberm tussen twee rijbanen of wanneer er sprake is van specifiek spoorgebruik voor gevaarlijke stoffen in een stationsomgeving.

Per wegvak, baanvak of deel van de binnenwateren wordt vervolgens de te meten afstand vastgesteld. Uitgaande van het midden van de infrastructuur, worden deze afstanden naar weerszijden van het referentiepunt gemeten, zodat aan weerszijden een risicoplafond is gelegen en dus risicoruimte ontstaat. In een aantal situaties kan het echter zo zijn dat het PR-plafond op het referentiepunt is gelegen. De te meten afstand is dan 0 meter. Een dergelijk laag PR-plafond betekent dat het te verwachten risico vanwege het vervoer zeer gering is en in elk geval lager is dan de waarde 10^{-6} . Dit betekent niet dat over die infrastructuur geen vervoer van gevaarlijke stoffen is toegestaan. De norm betreft immers een risicobepaling en geen volumebepaling. In deze gevallen zal wel een GR-plafond worden opgenomen voor zover de beheersing van het groepsrisico dit noodzakelijk maakt.

Ministeriële regeling

Uit het voorgaande volgt dat de vaststelling van de verschillende risicoplafonds is gebaseerd op een afweging die van locatiespecifieke omstandigheden afhankelijk zal zijn. Bij de vaststelling van een plafond voor infrastructuur, die is gelegen in een stadskern zal de afweging anders luiden dan in geval het risicoplafond wordt vastgesteld voor infrastructuur in minder dichtbevolkt gebied. Maar ook daar kunnen specifieke voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen van invloed zijn op de afweging als bedoeld in artikel 12. Het doel van het basisnet, een duurzaam evenwicht tussen bovenvermelde belangen, noopt dan ook tot maatwerk. Een generieke rechtsregel, vergelijkbaar met de vaststelling van de hoogte van geluidproductieplafonds, is dan ook niet eenduidig te formuleren. Evenmin ligt het in de rede om de risicoplafonds op te nemen in gedetailleerde kaarten. Daarvoor zal – gelet op de omvang van het basisnet – gebruik moeten worden gemaakt van een omvangrijk aantal zeer gedetailleerde kaarten.

De vaststelling van risicoplafonds zal bestaan uit verschillende bij ministeriële regeling vast te stellen elementen; per wegvak of baanvak of deel van een binnenwater wordt een afstand vastgesteld die wordt gemeten van een te bepalen referentiepunt. Aanpassing van de afstand betekent een verruiming of verlaging van het risicoplafond. Zoals in paragraaf 2.4 is verwoord zal daar slechts in zeer uitzonderlijke gevallen sprake van zijn. Als gevolg van bijvoorbeeld aanpassingen aan de infrastructuur kunnen evenwel wegvakken of referentiepunten verschuiven. Per jaar vinden gemiddeld 15 aanpassingen van de rijksinfrastructuur plaats. Het is niet onwaarschijnlijk dat verschillende van deze projecten evenzeer een wijziging in de voormelde elementen van de vaststelling van de risicoplafonds met zich zullen brengen. Vaststelling van deze elementen op het niveau van een amvb, zal dan jaarlijks tot een even zoveel aanpassingen van de amvb moeten leiden. Terwijl de aldus noodzakelijke aanpassing slechts technisch van aard zal zijn en niet van invloed is op de norm: de hoogte van het risicoplafond. Daarbij is voorts van belang dat de genoemde elementen niet los van elkaar kunnen worden gezien, maar gezamenlijk de vaststelling van de risicoplafonds met zich brengen. Een onderscheid maken in elementen die op het niveau van een amvb worden vastgesteld en elementen die bij regeling worden vastgesteld, komt de overzichtelijkheid en kenbaarheid van de basisnet-regelgeving niet ten goede.

Met name gelet op de mogelijke regelmaat van deze aanpassingen van technische aard is er voor gekozen de risicoplafonds bij ministeriële regeling vast te stellen. Daar waar een wijziging van normstellende aard aan de orde is, een verhoging of verruiming van de risicoplafonds, wordt gewezen op artikel 18. Een dergelijke aanpassing kan niet eerder plaatsvinden dan nadat een voornemen daartoe aan de Tweede Kamer kenbaar is gemaakt. Aldus is uitdrukkelijk parlementaire betrokkenheid vooraf beoogd voor die situaties die niet of niet louter een technische aanpassing betreffen maar betrekking hebben op de omvang van het toegestane maximale risico.

Spoorwegemplacements

Het vierde lid maakt een onderscheid tussen het risico vanwege handelingen met gevaarlijke stoffen die plaatsvinden op spoorwegemplacements en het risico vanwege het doorgaande treinverkeer dat via emplacementsporen wordt afgewikkeld. Het risico vanwege handelingen op emplacementen wordt namelijk reeds genormeerd door middel van de voor het emplacement noodzakelijke omgevingsvergunning. De normstelling die in het kader van basisnet wordt vastgesteld heeft geen betrekking op al die handelingen die reeds via de omgevingsvergunning aan een externe veiligheidsnorm zijn gebonden. Op deze manier wordt een onwenselijke dubbele normstelling voor die handelingen voorkomen.

Artikel 15

De minister van I&M dient regelmatig te onderzoeken hoe het werkelijk vervoer zich verhoudt tot de vastgestelde plafonds. Dergelijk onderzoek dient twee jaar na inwerkingtreding en vervolgens tenminste elke vijf jaar te zijn afgerond. Telkens na afronding van dat onderzoek moet voldoende inzicht bestaan in de vraag of en, zo ja, in hoeverre er risicoplafonds worden of dreigen te worden overschreden. De wijze waarop dit inzicht wordt verkregen, wordt aan de minister overgelaten. Zo is het ook aan de minister om te bepalen welke frequentie van monitoring van de infrastructuur noodzakelijk is om aan zijn onderzoeksplicht te voldoen. Evenwel wordt zoveel mogelijk bij de bestaande praktijk aangesloten. Dat betekent dat de spoorlijnen en vaarwegen die tot het basisnet behoren en

elk geval jaarlijks worden gemonitord. Monitoring van wegen die tot het basisnet behoren, is een doorlopende activiteit waarbij elk jaar het vervoer op ca. 20% van het wegennet wordt geteld. Elk wegdeel dat deel uitmaakt van het basisnet wordt derhalve minimaal eens in de vijf jaar gemonitord. In de gevallen waarin op een bepaald traject een grote groei van het vervoer wordt verwacht, of vervoer plaatsvindt in dichtbevolkte gebieden kan monitoring bijvoorbeeld meer frequent plaatsvinden dan in minder dichtbevolkte gebieden. Voorgenomen wordt om de monitoringresultaten jaarlijks te publiceren.

Op basis van de vervolgens op te stellen nieuwe prognoses kan tijdig worden ingeschat hoe de groei van het vervoer zich verhoudt tot de vastgestelde risicoplafonds en of een overschrijding van (één van) die plafonds dreigt. Tijdig inzicht is noodzakelijk om – indien nodig – effectief en efficiënt te kunnen ingrijpen.

Indien in enig jaar naar aanleiding van de monitoring en de daaropvolgende analyse een (dreigende) overschrijding wordt geconstateerd, wordt dit onderzoek gevolgd door een onderzoek naar de oorzaken en naar mogelijke maatregelen. Een zo breed mogelijk scala aan maatregelen wordt daarbij betrokken en verschillende alternatieven worden afgewogen. Bij die afweging wordt onder meer betrokken wat op welke termijn van betrokkenen mag en kan worden verwacht. Ook de kosten in relatie tot te verwachten effecten zal bij die afweging een rol spelen. Van belang is voorts dat de veiligheidswinst van mogelijke maatregelen kan worden gekwantificeerd in het rekenmodel. Om die reden wordt gewerkt aan een generieke methode waarbij een maatregel vooraf op basis van «expert judgement» wordt gekwantificeerd. Het vooraf verwachte effect mag al worden meegenomen. Na verloop van vele jaren zal op basis van actuele casuïstiek blijken of de inschatting vooraf juist is geweest en zal die zonodig achteraf worden gecorrigeerd.

Met betrekking tot de onderzoeken, bedoeld in het eerste tot en met derde lid, wordt voor het overige verwezen naar hoofdstuk 2.

Het vierde lid is noodzakelijk omdat niet het gehele basisnet in beheer is bij het Rijk. Om er voor te zorgen dat de minister van I&M ook over voldoende gegevens kan beschikken met betrekking tot die infrastructuur wordt van de betrokken beheerders medewerking verwacht om de noodzakelijke en hen reeds beschikbare gegevens over te leggen dan wel mee te werken aan het verkrijgen van de noodzakelijke gegevens. Met betrekking tot dit laatste kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het installeren van een verkeersmanagementsysteem langs de betreffende infrastructuur. In die voorkomende gevallen zal in overleg worden getreden met deze beheerders. De bevoegdheid is expliciet beperkt tot gegevens die noodzakelijk zijn voor die onderzoeken.

Artikel 16

Zoals hierboven is opgemerkt, is de wijze waarop de onderzoeken naar een (dreigende) overschrijding plaatsvinden aan de minister van I&M overgelaten. Over de wijze waarop de onderzoeken zullen worden verricht, worden regels gesteld. Onder wijze van onderzoeken worden zowel zaken als wijze van monitoren en dergelijke verstaan, als de wijze waarop het risico wordt berekend. De elementen die daarvoor kaderstellend zijn, worden verankerd in een ministeriële regeling.

Zo zijn de vervoerscijfers op basis waarvan de risicoplafonds zijn vastgesteld in die onderzoeken van belang. Deze cijfers worden ook wel de «maatgevende intensiteiten» genoemd, omdat – uitgaande van het

risicoplafond dat op basis van die hoeveelheid, de huidige kennis over faalfrequenties en de bij spoor relevante aannames zoals treinsamenstelling etc. is vastgesteld – die hoeveelheid vervoer in elk geval mogelijk is binnen dat risicoplafond. Meer vervoer is mogelijk, zo lang het risico daarvan het vastgestelde plafond maar niet overschrijdt. Bij de monitoring en analyse van de werkelijke vervoersintensiteiten zal dit moeten blijken. Voor die monitoring en analyse vormen die vervoerscijfers dan ook een belangrijk hulpmiddel.

Ook aannames die bij de vaststelling van de plafonds een rol spelen moeten in ogenschouw worden gehouden en in relatie worden gebracht met de werkelijke gegevens die uit de monitoring voortkomen. Te denken valt hierbij aan de dag-nachtverhouding, de snelheden waarmee wordt gereden of de verhouding tussen treinen die wel of die niet warm-BLEVE-vrij zijn samengesteld. Andere gegevens die van belang zijn, zijn de gevaarlijke stoffen die – naar hun aard – van belang zijn voor de berekening van het risico, de wijze waarop deze vervoerd worden en de frequentie of de samenstelling van het vervoer.

Expliciet is opgenomen dat ook regels worden gesteld ten aanzien van de rekenmethodiek. Het gaat dan onder meer om de versie van het rekenmodel waarmee het risico moet worden berekend. Indien een nieuwe versie van het model tot stand komt, zal dus eerst de regeling moeten worden aangepast, alvorens de nieuwe versie kan worden toegepast. Dit brengt onder meer rechtszekerheid met zich, omdat voor een ieder duidelijk is op welke wijze en met welke elementen het risico wordt berekend. Een aanpassing van het rekenmodel zal overigens niet eerder plaatsvinden dan na overleg met alle betrokkenen en een zorgvuldig onderzoek naar de consequenties van de aanpassing van het model. Ook deze voorwaarden zullen deel uit maken van de regeling.

Gelet op de gedetailleerde aard en het technische karakter van de onderzoekselementen is ook hier voor delegatie aan de minister gekozen.

Artikel 17

Deze bepaling omvat de verslaglegging aan de Tweede Kamer. Gekozen is voor een verslag omdat het de bedoeling is dat de minister van I&M een volledige weergave geeft van de stand van zaken met betrekking tot het basisnet. Dit betekent dat niet alleen verslag wordt gedaan van de resultaten van de monitoring en analyse van het gerealiseerde vervoer, maar dat eveneens verslag wordt gedaan van een eventueel noodzakelijk geacht onderzoek naar mogelijke maatregelen.

Het tweede lid benadrukt dat een (dreigende) overschrijding van de plaatsgebonden risicoplafonds teniet moet worden gedaan of voorkomen moet worden. De minister is immers verplicht in het verslag te vermelden welke maatregelen reeds zijn getroffen of zullen worden getroffen. In voorkomende gevallen geeft de minister daarbij zijn oordeel over de eventuele maatregelen die getroffen moeten worden, onder welke voorwaarden deze getroffen kunnen worden, welke afspraken met welke betrokkenen zijn gemaakt dan wel op welke termijn de maatregelen getroffen kunnen worden. Indien in dat kader al maatregelen zijn getroffen, vermeldt hij dit uiteraard ook. Het kan zijn dat zich een dusdanig uitzonderlijke situatie voordoet dat aanpassing van de vastgestelde PR-plafonds noodzakelijk is. Ook dit wordt in het verslag vermeld, omdat een zodanige aanpassing van de PR-plafonds niet eerder is toegestaan, dan nadat de Tweede Kamer van dit voornemen kennis heeft kunnen nemen. Zie ook artikel 18.

De verantwoording van de GR-plafonds gaat ook uit van het treffen van maatregelen. In tegenstelling tot een dreigende overschrijding van de PR-plafonds, kan de minister er evenwel – het ALARA-beginsel indachtig – ook voor kiezen om de overschrijding (tijdelijk) te accepteren. En indien nodig kan de minister het GR-plafond aanpassen, zonder dit vooraf aan de Tweede Kamer te melden. Dit laatste eveneens vanwege het karakter van het groepsrisico, zoals ook verwoord in paragraaf 1.4.2. Een reden voor het (tijdelijk) accepteren van de overschrijding kan zijn dat er (nog) geen – al dan niet financieel – doelmatige maatregelen voor handen zijn. Een andere reden kan zijn dat er sprake is van een tijdelijke vervoerstroombaan over een bepaald traject, bijvoorbeeld vanwege groot onderhoud aan of tijdelijke buitendienststelling van een ander traject. Ook kan de minister er voor kiezen om de ten behoeve van het vervoersaandeel in het groepsrisico vastgestelde plafonds te verruimen. Een dergelijke situatie kan zich voordoen indien bij opvolgende verslagen aan de Tweede Kamer naar voren is gekomen dat wegens het ontbreken van mogelijke doelmatige maatregelen een overschrijding reeds een aantal keren geaccepteerd is. Uiteraard dient de minister – indien hij voor een verhoging van de GR-plafonds kiest – een verantwoording daarvan in het verslag aan de Tweede Kamer op te nemen. Daarbij betreft hij in elk geval de consequenties van die verhoging op het totale groepsrisico (d.w.z. inclusief bevolkingsaandeel). Omdat een dergelijke aanpassing niet zal plaatsvinden zonder voorafgaand overleg met de betrokken bestuursorganen, vermeldt de minister in voorkomende gevallen eveneens in het verslag welke afspraken hieromtrent met deze decentrale overheden zijn gemaakt. Ook de resultaten van gesprekken met de vervoerssector en, waar nodig met het oog op hulpverlening en zelfredzaamheid, met de hulpverlenende diensten worden in het verslag vermeld.

Aangezien een routeringsmaatregel als ultimum remedium kan worden toegepast, is expliciet opgenomen dat de minister hier in het verslag aandacht aan besteedt. Dat betekent dat de minister vermeldt of en, zo ja, waarom hij het noodzakelijk acht of heeft geacht om van die bevoegdheid gebruik te maken.

Artikel 18

Om te benadrukken dat een aanpassing van het PR-plafond bij voorkeur niet aan de orde is, is in deze bepaling expliciet opgenomen dat een verschuiving van de PR-plafonds niet kan plaatsvinden zonder dat een voornemen daartoe is opgenomen in het verslag aan de Tweede Kamer.

Het tweede lid benadrukt dat een dergelijke politieke verantwoording met name van belang wordt geacht in geval van een verruiming of verkleining van de aan het vervoer gegunde risicoruimte. Indien de verschuiving van de plaatsen, waar de PR-plafonds komen te liggen, niet tot een dergelijke verruiming of verkleining leidt, is het niet nodig de verschuiving eerst te melden in het verslag aan de Tweede Kamer. Deze situatie doet zich bijvoorbeeld voor indien het referentiepunt verschuift als gevolg van een wijziging van de ligging van het tracé. De ligging van het PR-plafond verschuift dan evenredig met de verschuiving van het referentiepunt mee. De afstand, waarmee de ligging van het PR-plafond tot uiting wordt gebracht, wordt evenwel niet groter of kleiner en het plafond wordt dus ook niet vergroot of verkleind. Het eerste lid zal zich dan ook slechts voordoen indien de bij ministeriële regeling bepaalde afstanden, die worden gemeten vanaf het referentiepunt om de plaats van het risico-plafond te bepalen, worden verkleind of vergroot.

Artikel 19

Artikel 19 is gelijklopend aan artikel 11 zoals in de huidige Wvgs is opgenomen.

Artikel 20

Deze bepaling brengt de huidige bepalingen 26 en 30 (de bevoegdheid voor de minister om vaarwegen respectievelijk spoorwegen aan te wijzen die verboden zijn voor het vervoer van bepaalde gevaarlijke stoffen) samen. En de bepaling wordt aangevuld met een zelfde bevoegdheid voor wegen.

Opgemerkt wordt dat het op grond van deze bevoegdheid mogelijk is om hoofdspoorwegen, binnenwateren of wegen ook zodanig aan te wijzen – en dus te verbieden voor het vervoer van bepaalde gevaarlijke stoffen – dat het vervoer nog slechts over één of enkele wegen, hoofdspoorwegen of vaarwegen zal zijn toegestaan. Deze werkwijze kan niet zonder zorgvuldige afweging van alle betrokken belangen plaatsvinden. Een belangrijk uitgangspunt is immers dat het vervoer zo min mogelijk wordt beperkt en dat evt. beperkingen alleen in het belang van de openbare veiligheid worden aangebracht. Bovendien zal ook, alvorens tot het nemen van een routeringsbesluit wordt over gegaan, onderzocht moeten worden hoe dat besluit zich verhoudt tot het Europese en internationale recht voor het vrije verkeer van gevaarlijke stoffen.

Het tweede lid maakt expliciet dat de bevoegdheid ook betrekking kan hebben op een periode van de dag of van het jaar. Met name ten behoeve van de verantwoording van het groepsrisico kan het routeren in tijdvensters een rol spelen. In de avonduren zijn immers minder mensen in kantoorpanden aanwezig dan overdag.

Het derde lid expliciteert het idee dat het routeringsbesluit als ultimatum remedium geldt in geval van een (dreigende) overschrijding van een risicoplafond. Het is aan de minister om te beoordelen of dit aan de orde is. Het kan daarbij zowel gaan om situaties dat andere maatregelen niet (tijdig) door hem kunnen worden getroffen, of om maatregelen die (nog) niet door anderen worden getroffen.

Artikel 21

Dit artikel behelst de specifieke sturing op het spoorvervoer van chloor en ammoniak, voortvloeiend uit het Kabinetstandpunt Ketenstudies. In paragraaf 4.3 is de reden hiervoor reeds toegelicht.

Het door de minister van I&M te nemen routeringsbesluit ten aanzien van het spoorvervoer van chloor en ammoniak heeft uitsluitend betrekking op bulkvervoer; vervoer in een ketelwagen, tank of tankcontainer. De routeringsplicht geldt dus niet voor bijvoorbeeld het vervoer van chloor en ammoniak in kleinverpakkingen.

Het tweede lid heeft betrekking op de eerbiediging van eerder gemaakte afspraken over het spoorvervoer van chloor en ammoniak tussen een aantal ondernemingen en onder meer de (toenmalige) minister van VenW. Stroomten ten aanzien waarvan daarbij is afgesproken dat deze (al dan niet incidenteel) mogelijk zijn, vallen niet onder het te nemen routeringsbesluit met betrekking tot chloor en ammoniak. Dit betekent dat dit vervoer als gevolg van het te nemen routeringsbesluit niet verboden zal zijn.

Artikel 22

Artikel 22 geeft de procedurele kaders voor de totstandkoming van een routeringsbesluit van de minister. Expliciet is opgenomen dat bij die totstandkoming de beheerders van nabijgelegen wegen of vaarwegen moeten worden betrokken. Dit overleg kan gebruikt worden om te bespreken wat de mogelijke effecten van het routeringsbesluit zijn op de (omvang van) het vervoer van gevaarlijke stoffen op die nabijgelegen (vaar)wegen. Maar ook kunnen in dit overleg afspraken worden gemaakt over de kenbaarheid van het routeringsbesluit voor de gebruikers van de (vaar)wegen, zoals – indien het routeringsbesluit wegen betreft – over de plaatsing van verkeersborden. Al deze zaken zullen besproken moeten worden alvorens een routeringsbesluit tot stand kan komen.

Onder nabijgelegen wegen en binnenwateren moet in elk geval verstaan worden de wegen die parallel lopen aan of aansluiten op de binnenwateren of wegen die in het routeringsbesluit worden aangewezen.

Bij het spoorvervoer is het aantal infrabeheerders beperkt. Bovendien is de toegang tot het spoor gevat in een gesloten systeem en aan strikte regels gebonden. Een overlegverplichting met infrabeheerders van nabijgelegen spoorwegen is dan ook niet opportuun.

Een routeringsbesluit wordt – gelijk onder de huidige Wvgs het geval is – voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb.

Artikel 23

Deze bepaling is qua systematiek vrijwel gelijk aan het huidige artikel 16. Het provinciale netwerk dient nog steeds een coördinerende functie. Indien een gemeente er voor kiest om binnen diens grondgebied wegen aan te wijzen die verplicht gevolgd moeten worden, mogen alleen die provinciale wegen en wegen in waterschapsbeheer worden opgenomen, die deel uit maken van het provinciaal netwerk. Ook is van belang dat de gemeente er voor moet zorgen dat de aangewezen wegen aansluiten op de wegen die door de provincie zijn aangewezen. Een vervoerder moet dus bij het verlaten van de gemeente altijd weer uit kunnen komen op dat provinciale netwerk. Op die manier kan de provincie bewerkstelligen dat de bedrijven binnen de verschillende gemeenten bereikbaar blijven. Deze coördinerende functie van het provinciale netwerk wordt benadrukt nu in de bepaling wordt gesproken over een netwerk voor het doorgaande vervoer van gevaarlijke stoffen.

Met de plicht voor de provincies om het door hen aangewezen netwerk aan te laten sluiten op de in het kader van basisnet aangewezen wegen wordt voorts een doorkruising van het doorgaande netwerk dat met basisnet wordt beoogd, voorkomen.

Artikel 24

Deze bepaling is slechts in beperkte mate gewijzigd ten opzichte van de huidige bepaling omtrent de gemeentelijke routeringsbevoegdheid (artikel 18). Voor zover de bepaling is gewijzigd is dit reeds in belangrijke mate toegelicht in hoofdstuk 4.

In aanvulling daarop wordt er voor de volledigheid op gewezen dat expliciet is opgenomen dat gemeenten geacht worden de beheerders van nabijgelegen wegen bij de totstandkoming van het besluit te betrekken. Overleg met deze beheerders kan onder meer van belang zijn voor de plaatsing van de noodzakelijke verkeersaanduidingen. Maar ook zal in dit

overleg de consequenties van de routing voor de nabijgelegen wegen aan de orde kunnen komen.

Over de set stoffen die door de minister van I&M zal worden aangewezen ten behoeve van de gemeentelijke routing wordt nog opgemerkt dat daarbij zoveel mogelijk zal worden aangesloten bij de huidige set routeplichtige stoffen.

Artikel 25

Deze bepaling strekt ter bevordering van de kenbaarheid van een routeringsbesluit, voor zover dit besluit op het wegennet betrekking heeft.

Wat de kenbaarheid van het gemeentelijk routeringsbesluit betreft, bevat dit artikel geen wijziging ten opzichte van het huidige artikel 20. Bij de gemeentelijke routing wordt thans gebruik gemaakt van het K14-bord en dit zal niet veranderen.

Aangezien met het voorliggende voorstel de bevoegdheid van de minister om wegen te verbieden voor het vervoer van gevaarlijke stoffen wordt geïntroduceerd, is het huidige artikel aangevuld ten aanzien van de kenbaarheid van de ministeriële routeringsbesluiten. Voor deze bevoegdheid wordt lijkt gebruik van het verkeersbord C22 het meest voor de hand te liggen. Dit verkeersteken wordt thans alleen gebruikt om de beperkte toegang tot tunnels voor bepaalde gevaarlijke stoffen te reguleren. Dit bord zou evenwel ook – al dan niet met een expliciete aanpassing daartoe van de Uitvoeringsvoorschriften BABW – worden gebruikt om wegen aan te duiden die als gevolg van een routeringsbesluit verboden zijn voor het vervoer van (bepaalde) gevaarlijke stoffen. Dit bord kan derhalve ook bij gemeentelijke routing worden gebruikt. Een aanwijzing van een verplichte route binnen een gemeente brengt immers automatisch met zich dat andere wegen binnen diezelfde gemeente niet zijn toegestaan.

Nu de minister van I&M per routeringsbesluit kan bepalen op welke gevaarlijke stoffen het besluit van toepassing is, zal met een onderbord de reikwijdte van het verbodsbord duidelijk moeten worden gemaakt. Het spreekt voor zich dat op een onderbord niet een hele lijst stoffen vermeld kan worden. Indien het routeringsbesluit zich beperkt tot slechts één of enkele gevaarlijke stoffen, dan kunnen die op eenvoudige wijze met behulp van de zogeheten VN-nummers uit de internationale regelgeving worden aangeduid. Indien de effectiviteit van het routeringsbesluit t.a.v. wegen gediend is bij aanwijzing van meerdere stoffen, zal de minister zoveel mogelijk aansluiting zoeken bij het regime voor beperkingen van vervoer van gevaarlijke stoffen door tunnels, als opgenomen in het in UNECE-verband vastgestelde ADR-verdrag, waar Nederland partij bij is. De voorschriften, die als bijlage bij dit ADR-verdrag zijn opgenomen, zijn geïmplementeerd in het Nederlandse recht door middel van de op grond van de Wvgs vastgestelde Regeling voor het vervoer over land van gevaarlijke stoffen. Het internationale tunnelregime is aldus ook opgenomen in het Nederlandse recht. Dat tunnelregime betreft 5 categorieën, variërend van A voor een tunnel zonder beperkingen tot E voor een tunnel waar vrijwel in het geheel geen vervoer van gevaarlijke stoffen is toegestaan. Aangezien bij de indeling van de categorieën en de daarbij vermelde stofcategorieën rekening is gehouden met de gevaarstelling van de verschillende stoffen, kan goed bij deze onderverdeling worden aangesloten indien de routeringsmaatregel bijvoorbeeld noodzakelijk wordt geacht om een overschrijding van risicoplafonds te voorkomen. Bovendien zijn deze categorieën in internationaal verband afgesproken, hetgeen de kenbaarheid van de onderborden bij zowel

nationale als internationale vervoerders uiteraard ten goede komt. Door bij een routeringsbesluit aan te sluiten bij de verzamelingen gevaarlijke stoffen die bij de verschillende tunnelcategorieën behoren, kan voorts van dezelfde aanduiding op de onderborden gebruik worden gemaakt.

Voor beide routeringsbesluiten geldt dat de plaatsing van borden eerst aan de orde is, indien een routeringsbesluit genomen is. Bij de voorbereiding van een dergelijk besluit zal deze noodzaak tot plaatsing moeten worden betrokken en zal moeten worden gezien waar de borden precies geplaatst moeten worden. Het aantal borden zal afhangen van de lokale situatie. Uitgangspunt is dat de plaatsing van die borden op zodanige wijze geschiedt dat een vervoerder tijdig weet of een route voor zijn vervoer van gevaarlijke stoffen wel of niet is toegestaan dan wel juist verplicht is. Het vooraankondigingsbord L10 kan daarbij behulpzaam zijn.

Artikel 26

Artikel 26 vormt de verbodsbepaling met betrekking tot de door de minister genomen routeringsbesluiten.

In het tweede lid wordt verduidelijkt dat het verbod niet geldt in geval van incidenten of onvoorziene omstandigheden waardoor het gebruik van een alternatieve route tijdelijk niet mogelijk is. Het moet dan wel gaan om incidenten of omstandigheden op of nabij de alternatieve route. Te denken valt aan een ongeval op of onderhoud aan de alternatieve route. In die gevallen wordt het onredelijk geacht om van een vervoerder te verwachten dat hij eerst een verzoek doet om een ontheffing van het verbod. Deze uitzondering gaat overigens niet op in geval andere alternatieve routes redelijkerwijs nog voorhanden zijn. Dit is vergelijkbaar met het huidige artikel 11 van de Wvgs (artikel 19 in het voorliggende wetsvoorstel) ten aanzien van het midden van de bebouwde kom.

Artikel 27

De in deze bepaling opgenomen vrijstellings- en ontheffingsbevoegdheden ten aanzien van een routeringsbesluit van de minister van I&M, houdt met name verband met de wens om, indien beperking van het vervoer echt noodzakelijk is, deze beperking zo effectief mogelijk vorm te geven en het vervoer niet verder te beperken dan noodzakelijk. Recht moet worden gedaan aan diegenen die bereid zijn om hun vervoer zo veilig mogelijk te laten plaatsvinden. Met onderdeel b van het eerste lid, wordt dit benadrukt. Onder «aanvullende maatregelen» moeten derhalve die maatregelen worden verstaan die een vervoerder treft of kan treffen aanvullend op datgene waar hij reeds op grond van de bij of krachtens de Wvgs gestelde regels toe verplicht is. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het treffen van extra veiligheidsmaatregelen of het zo veilig mogelijk samenstellen van een trein.

Een andere belangrijke reden voor het gebruik maken van de ontheffings- of vrijstellingsbevoegdheid is meer praktisch van aard. Een routeringsbesluit kan er niet toe leiden dat een bedrijf niet meer met de voor hem relevante gevaarlijke stoffen kan worden bereikt. Of dat het bewuste bedrijf zijn geproduceerde gevaarlijke stoffen niet meer naar zijn afzetgebied kan vervoeren. Ten behoeve van het bestemmingsverkeer, de noodzaak van het laden en lossen, kan derhalve een ontheffing worden verleend.

Overigens is daarmee niet gezegd dat standaard aan elk bedrijf dat is gevestigd nabij een in een routeringsbesluit opgenomen weg, binnenwater of spoorweg een ontheffing zal worden verleend. Zo zal moeten

worden beoordeeld of gebruik van bijvoorbeeld een andere modaliteit redelijkerwijs kan worden verwacht.

De in het eerste lid opgenomen algemene ontheffingsmogelijkheid is niet van toepassing op het verbod, voortvloeiende uit het door de minister van I&M te nemen routeringsbesluit ten aanzien van het spoorvervoer van chloor en ammoniak (zie artikel 21). Dit vloeit voort uit de gedachte, zoals in paragraaf 4.3 uiteen is gezet, dat dergelijk spoorvervoer in beginsel niet meer wordt toegestaan. Slechts in die gevallen dat een andere wijze van vervoer redelijkerwijs niet beschikbaar is én de minister van I&M van oordeel is dat het vervoer ten behoeve van het maatschappelijk belang noodzakelijk is, kan een ontheffing worden verleend. Enerzijds moet derhalve duidelijk zijn dat vervoer over bijvoorbeeld het water niet mogelijk is. Dit criterium past ook bij het intermodale kader van de in de Europese richtlijn voor het vervoer van gevaarlijke stoffen (2008/68/EG) opgenomen ruimte voor lidstaten om te routeren. Daarnaast moet sprake zijn van een maatschappelijk belang. Het is aan de minister om dit te beoordelen. Daarbij wordt bijvoorbeeld betrokken in hoeverre de productie en verwerking geografisch in balans kan worden gebracht. Maar ook het sociaal-economisch belang speelt een rol bij deze beoordeling.

De beoordeling van een aanvraag om een ontheffing zal (naast de toets aan het eerste en tweede lid) altijd in het licht van de openbare veiligheid moeten worden gezien. Dit volgt uit de in het vierde lid opgenomen algemene weigeringsgrond. Bij of krachtens amvb kan deze grond nader worden ingevuld. Gedacht kan worden aan de beschikbare mogelijkheden voor rampbestrijding en hulpverlening of de kwetsbaarheid van de omgeving. Bij deze regels kan voorts onderscheid worden gemaakt naar modaliteitspecifieke omstandigheden.

De bij de reeds in artikel 9 van de Wvgs opgenomen ontheffingsmogelijkheid behorende procedurele bepalingen zijn van overeenkomstige toepassing. Als gevolg daarvan kunnen bijvoorbeeld aan een ontheffing beperkingen worden verbonden. Aanvullend aan deze procedurele bepalingen is het evenwel wenselijk geacht om een delegatiegrondslag op te nemen voor nadere regels aangaande de verlening en aanvraag van een ontheffing. Met behulp van deze regels kan bijvoorbeeld gereguleerd worden welke gegevens moeten worden overgelegd om in aanmerking te kunnen komen voor een ontheffing als hier aan de orde. Zo is te denken aan gegevens waaruit blijkt dat gebruik van een alternatieve modaliteit niet mogelijk is. Of gegevens waaruit blijkt dat de getroffen veiligheidsmaatregel daadwerkelijk de te verwachten veiligheidswinst met zich brengt.

Vergelijkbaar met het huidige artikel 23 van de Wvgs ten aanzien van de gemeentelijke routing is een specifieke ontheffingsbepaling opgenomen voor het vervoer met vervoermiddelen die in eigendom toebehoren van de krijgsmacht.

Artikel 28

De strekking van deze bepaling is gelijk aan het huidige systeem. Aanwijzing van verplichte routes in het gemeentelijk routeringsbesluit brengt met zich dat de andere wegen binnen het grondgebied van de gemeente niet zijn toegestaan voor het vervoer. Benadrukt is dat dit verbod het bepaalde in het vijfde lid van artikel 24 onverlet laat; op het vervoer van gevaarlijke stoffen over de in het basisnet opgenomen wegen heeft het gemeentelijk routeringsbesluit geen betrekking. Over die wegen blijft dat vervoer derhalve toegestaan, voor zover de minister ten aanzien van die wegen geen routeringsbesluit heeft genomen.

Artikel 29

Ontheffing van het verbod als gevolg van een gemeentelijke routing is mogelijk ten behoeve van het laden en lossen. Deze ontheffingsmogelijkheid bestaat reeds onder de huidige Wvgs. Hetzelfde geldt voor de specifieke ontheffingsmogelijkheden op verzoek van Onze Minister van Defensie. Dit komt overeen met artikel 23 van de huidige Wvgs¹.

D

In de huidige Wvgs is reeds de plicht opgenomen voor vervoerders om bepaalde voorvallen terstond te melden. In de praktijk bleek dat niet in alle gevallen aan deze plicht werd voldaan. Een van de redenen hiervoor houdt verband met de omstandigheid dat in de voorschriften voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, die in internationaal verband worden opgesteld en worden opgenomen in de onder de Wvgs geldende ministeriële regelingen, een registratieplicht voor bepaalde ongevallen met gevaarlijke stoffen is opgenomen. Deze registratieplicht werd verward met de onverwijld meldingsplicht in artikel 47.

Met deze wijziging wordt verduidelijkt dat de onverwijld melding een wezenlijk ander doel dient dan de registratieplicht in de internationale voorschriften. Van belang is dat kennis kan worden genomen van en inzicht kan worden verkregen in de situatie van het ongeval of voorval. Dit is met name van belang om de situatie te beoordelen en te bepalen of de vervoershandeling voortgezet kan worden zonder de openbare veiligheid in het geding te brengen. Een ongeval of voorval kan er immers toe leiden dat het betrokken voertuig niet meer aan de vervoerseisen voldoet. Er kan dan bepaald worden of niettemin het voortzetten van de vervoershandeling, onder voorwaarden, mogelijk wordt geacht, of dat het beter is de zaak ter plekke te herstellen of anderszins op te lossen.

Hoewel de aldus opgedane kennis van deze onverwijld meldingsplicht uiteraard ook kan worden gebruikt om evt. verbeteringen in de internationale voorschriften aan te brengen, is dit – in tegenstelling tot de registratieplicht uit de (internationale) voorschriften – niet primair hiervoor bedoeld. Een beoordeling van de situatie van het ongeval of voorval en een inschatting van de veiligheid in geval van voortzetting van de vervoershandeling staat voorop.

E

Met artikel 50 wordt uitdrukkelijk bepaald dat de routeringsbesluiten appelabel zijn. Door de wijziging van het routeringshoofdstuk, dient deze bepaling dienovereenkomstig te worden aangepast.

Artikel II

Onder de huidige Wvgs bestaat reeds de plicht voor provincies om een provinciaal netwerk aan te wijzen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Gelet op het voorliggende voorstel mag dit netwerk niet de krachtens artikel 13 – in het kader van basisnet – aangewezen wegen omvatten. Uiterlijk een jaar na inwerkingtreding van het voorliggende voorstel moeten de reeds vastgestelde provinciale netwerken dienovereenkomstig worden aangepast.

Ook op gemeentelijk niveau is er reeds sprake van routeringsbesluiten die op grond van de huidige Wvgs zijn vastgesteld. Aangezien het voorliggende voorstel in die bevoegdheid weinig verandering brengt, zullen niet veel routeringsbesluiten aangepast hoeven te worden. In die gevallen

¹ Zie ook Kamerstukken II 1993/94, 23 250, nr. 6.

waarin de routeringsbesluiten niet voldoen aan de eisen als opgenomen in artikel 24, moeten deze routeringsbesluiten zo snel mogelijk, doch in elk geval binnen twee jaar na inwerkingtreding van dit voorstel, aangepast worden. Voor deze termijn van twee jaar is gekozen in verband met de aan de provincies gegunde termijn van een jaar om hun netwerken aan het voorliggende voorstel aan te passen. Gemeenten moeten immers bij hun gemeentelijke routing met dit provinciale netwerk rekening houden. In zoverre is enige volgtijdigheid dan ook gewenst.

Indien de bestaande provinciale netwerken of gemeentelijke routeringsbesluiten reeds overeenkomen met het nieuwe wettelijk kader, is aanpassing niet noodzakelijk en worden die netwerken en besluiten gelijkgesteld met de nieuwe wettelijke bepalingen.

Aangezien de aanpassingen in het wettelijk kader van minimale aard zijn, wordt verwacht dat dit laatste voor de meeste provinciale netwerken en gemeentelijke routeringsbesluiten op zal gaan. Om deze reden kunnen ook reeds op grond van de huidige Wvgs verleende ontheffingen gelijk worden gesteld met die krachtens de gewijzigde Wvgs worden verleend. Eerst indien de gemeentelijke routing wordt aangepast, zal ook aanpassing van de ontheffingen noodzakelijk zijn. Nu derhalve het wettelijk toetsingskader noch de aanvraagprocedure voor een ontheffing wijzigen als gevolg van dit wetsvoorstel, is geen overgangsrecht opgenomen ten aanzien van aanvragen voor ontheffingen.

Artikel III

Zoals in Hoofdstuk 6 is toegelicht, is het wenselijk geacht om de vaststelling van de infrastructuur voor basisnet als ook de vaststelling van de risicoplafonds op de zogeheten negatieve lijst van de Algemene wet bestuursrecht te plaatsen. Met deze wijziging van de Algemene wet bestuursrecht wordt dit bereikt.

Artikel IV

Reeds een aantal overtredingen van in de huidige Wvgs opgenomen bepalingen wordt aangemerkt als economisch delict en dienovereenkomstig gehandhaafd. Het betreft onder meer het handelen in strijd met gemeentelijke routeringsbesluiten en de ministeriële routeringsbesluiten voor spoorwegen en binnenwateren. Het voorliggende voorstel brengt hier geen verandering in.

Met het voorliggende voorstel wordt het handelen in strijd met een ministerieel routeringsbesluit voor wegen aan de lijst met economische delicten toegevoegd. Daarnaast geeft dit voorstel de bevoegdheid aan de minister om een ontheffing te verlenen van een verbod als gevolg van een routeringsbesluit. Op grond van die bepaling kunnen – door het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 9, tweede tot en met vierde lid, en artikel 10 van de Wvgs – aan zo'n ontheffing ook beperkingen worden verboden. En is het handelen in strijd met deze beperkingen verboden. Ook dit handelen zal worden aangemerkt als economisch delict.

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