

## 2

### Wet basisnet

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en enige andere wetten in verband met de totstandkoming van een basisnet (Wet basisnet) ( 32862 )**.

De **voorzitter**:

Ik heet de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van harte welkom in de Eerste Kamer. Het is haar eerste optreden in deze Kamer. Ik wens haar dan ook heel veel wijsheid toe.

De beraadslaging wordt geopend.



Mevrouw **Martens** (CDA):

Voorzitter. Graag heet ook ik de staatssecretaris van harte welkom in onze Kamer, een extra welkom omdat het haar eerste keer is in onze plenaire zaal voor een debat.

We spreken vandaag over de Wet basisnet. Dit betreft een wijziging van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. Een thema dat zeker na de ramp in Wetteren weer volop in de belangstelling staat.

Vervoer van gevaarlijke stoffen is een onontkoombaar gegeven in onze samenleving. Een kind kan begrijpen dat vervoer van gevaarlijke stoffen risico's met zich meebrengt. Zolang wij gevaarlijke stoffen om welke reden dan ook willen vervoeren, moeten wij dus accepteren dat er risico's zijn. De maatschappelijke opdracht is om deze risico's zo veel mogelijk te beperken en om mensen die wonen, werken en recreëren langs de transportroutes, een maatschappelijk aanvaardbaar beschermingsniveau te bieden.

De huidige nationale wetgeving en de Europese richtlijn geven daartoe goede aanknopingspunten. In Nederland is het ook niet slecht gesteld. De rijksoverheid meldt op haar site dat de kans op ongelukken met vervoer van gevaarlijke stoffen in Nederland zeer klein is. De vraag is dan ook welke voordelen deze nieuwe wet biedt in relatie tot de huidige mogelijkheden.

Het vervoer van gevaarlijke stoffen raakt een veelheid van belangen. Allereerst de veiligheid van burgers, maar ook economische belangen en de ruimtelijke ordening. Natuurlijk wil de industrie blijven vervoeren, natuurlijk willen gemeenten zo efficiënt mogelijk bouwen en natuurlijk willen mensen zich veilig kunnen voelen. De vraag is hoe je risico's kunt verkleinen, zonder het vervoer en de bebouwing te zeer te blokkeren.

Een basisnet houdt een netwerk in van voor het vervoer van gevaarlijke stoffen van belang geachte infrastructuur, waaraan een begrensde risicoruimte wordt gegund. De wet is nadrukkelijk niet bedoeld om het vervoer veiliger te maken.

Met de wet wordt op centraal niveau vastgesteld welk risico vanwege het totale vervoer op een traject maximaal is toegestaan. De risicoplafonds zijn niet op de individuele vervoerder gericht, maar hebben betrekking op het risico vanwege het totale vervoer van gevaarlijke stoffen over een bepaald traject.

Het wetsvoorstel richt zich op maatregelen met betrekking tot het spoor, waar overigens al routeringsmogelijkheden zijn, tot de weg, waar ook routing mogelijk is en tot het water, dat nog een factor 10 onder de norm ligt en waarvoor de wet dus nog lang niet nodig is.

De Europese richtlijn en de huidige wetgeving richten zich op de individuele vervoerder. Beide stellen eisen aan de wijze waarop een stof wordt vervoerd zoals voertuigeisen, verpakkingseisen en opleidingseisen voor actoren in het vervoerstraject. De wet biedt ook mogelijkheden voor routing, dus echt gericht op de veiligheid. Deze eisen en routeringsmaatregelen richten zich zoals gezegd op de individuele vervoerder.

Op dit moment is er geen wetgeving met betrekking tot het collectieve risico van het vervoer. Het voorliggend wetsvoorstel wil daaraan iets doen. Daarom worden er risicoplafonds vastgesteld, dus een maximaal aanvaardbaar risico van de totale omvang van het transport op een bepaald traject. Meer precies gaat het dus om een wet om de kans te voorkomen dat een risicoplafond wordt overschreden.

Het klopt inderdaad dat we zo'n wet nog niet hebben. Maar dat maakt de wet op zichzelf nog niet zinvol. We willen ook niet een miljoen duiven op de Dam, maar daarmee wordt een wet om dat te verbieden nog niet zinvol, laat staan een wet om de kans op een miljoen duiven op de Dam te voorkomen. Bij het vervoer van gevaarlijke stoffen moet toch allereerst de vraag zijn in hoeverre zo'n regeling kan bijdragen aan een grotere mate van veiligheid. Daarop is de wet echter, zoals ook de staatssecretaris schrijft, niet gericht.

Een maximaal risico voor het totale transport roept allerlei vragen op, allereerst over de nationale kop. De staatssecretaris spreekt van nationaal beleid in plaats van een nationale kop. Maar juist omdat de Wet vervoer gevaarlijke stoffen de Europese richtlijn implementeert, omdat de richtlijn niet vraagt om deze invulling en omdat de wet ook de internationale vervoerssector raakt, kan onze fractie dit niet anders zien dan een nationale kop. Daarvan zijn wij geen voorstander.

Dan het rekenmodel. Er is veel kritiek op het model waarmee de risicoplafonds worden berekend. Dat is gebaseerd op aannames, verwachtingen en prognoses, niet op feiten. De staatssecretaris antwoordt op onze vragen daarover dat het model is aangepast en gevalideerd door het RIVM. Maar met die informatie is de kritiek allerminst verdwenen, ook niet in het veld. Het is prima als het RIVM het model heeft gevalideerd, maar de vraag is hoe en wat er gevalideerd is. De Adviesraad Gevaarlijke Stoffen en anderen hebben de RBM II beoordeeld als niet robuust. Het is als met een broodje gezond. Je vraagt om een broodje ham, kaas en tomaat. Het RIVM checkt dan of er ham, kaas en tomaat op zit, maar vindt ook een kwalitatief goed broodje gezond als de ham bedorven is, de tomaat beschimmeld en de kaas zweet. Er is immers ham, kaas en tomaat.

Daarbij komt dat als de onderzoeksresultaten niet sporen met de verwachtingen van de betrokken partijen, de onderzoeken zo nodig opnieuw kunnen worden uitgevoerd, zo lezen wij in de memorie van antwoord. Kan de staatssecretaris bevestigen dat partijen alleen inzicht krijgen in het eindresultaat en niet in de berekening zelf en in de achtergronddocumenten, zoals in het veld te horen is? De wet beoogt discussies te voorkomen, maar de vraag is of het wetsvoorstel met deze rekenmodules niet eer-

## Martens

der zelf aanleiding tot discussies vormt dat het voorkomt. Gaarne een reactie van de staatssecretaris.

De risicoplafonds worden dus berekend aan de hand van modellen. Daaruit komen tabellen voort die het kader moeten bieden voor de afweging van belangen, waarbij maatwerk het uitgangspunt moet zijn. De berekeningen vinden per traject plaats. Hoe helder en eenduidig is dat? Hoeveel staf krijgt de staatssecretaris daarvoor? En kan zij nog eens uitleggen hoe hiermee discussies worden voorkomen? Als er een afweging van belangen dient plaats te vinden, dan gaat het toch juist om een gesprek tussen vervoerders, gemeenten en andere betrokkenen die alle eigen belangen hebben, temeer daar het bevoegd gezag altijd nog uitzonderingen mag toestaan waardoor de risico's toenemen?

Dinsdag 30 oktober jongstleden is er door de commissie IMRO een expertmeeting georganiseerd waarvoor twee hoogleraren veiligheid waren uitgenodigd, de heren Helsloot en Ale. Beiden schoten het wetsvoorstel compleet af. Het voorstel kreeg de kwalificatie "bizar". Het werd het resultaat genoemd van een reeks van compromissen waarbij de oorspronkelijke gedachten compleet uit beeld zijn geraakt. Het is beter een veilige afstand te benoemen van de routes, zo zeiden beide hoogleraren.

Dan over de norm. Het wetsvoorstel spreekt over een maatschappelijk acceptabel plaatsgebonden risico van  $10^{-6}$ . Met andere woorden, het wordt een maatschappelijk haalbaar en aanvaardbaar risico gevonden dat er een kans is van één op de miljoen jaar dat één persoon overlijdt als gevolg van het transport van gevaarlijke stoffen. Voor een groepsrisico is de norm nog hoger, namelijk  $10^{-8}$ , dus erg hoge normen. Als wij op de weg lopen, lopen wij al veel meer risico. De norm is ook hoger dan bijvoorbeeld de norm voor dijkverzwaring en tunnelveiligheid. Dit ontlokte een van beide hoogleraren de opmerking dat de norm wel zo hoog moest zijn omdat er anders geen probleem zou zijn en de wet overbodig zou zijn. Is de staatssecretaris het met ons eens dat er elders meer winst te halen is met dezelfde investering in tijd en geld? Tijdens de technische briefing door het ministerie werd het groepsrisico bovendien beschreven als een ingewikkeld en complex instrument waarop een aanpassing gewenst is. Die aanpassing wordt echter niet met dit wetsvoorstel geregeld. Gaarne de reactie van de staatssecretaris.

Dan een vraag over de handhaafbaarheid. Welke mogelijkheden heeft de staatssecretaris om in te grijpen als een risicoplafond wordt overschreden of dreigt te worden overschreden? Dan geeft het wetsvoorstel de minister de mogelijkheid om te overleggen met de sector en te zoeken naar oplossingen en is er de mogelijkheid van routeren. Maar deze bevoegdheden heeft de regering al en die heeft zij ook al succesvol gebruikt. Door overleg is er al een aantal maatregelen genomen waardoor bijvoorbeeld de overschrijding van de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico is teruggebracht van 225 naar 41 kilometer en waardoor de overschrijding van meer dan tienmaal de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico is teruggebracht van 41 naar 2 kilometer, zo lezen wij in de nadere memorie van antwoord. Kan de staatssecretaris bevestigen dat overleg en routing ook al mogelijk zijn zonder deze wet? Wat belet de staatssecretaris om daarbij een integrale risicobenadering te hanteren? Als we bereid zouden zijn een risico te lopen van eens in de 100.000 jaar, zouden we dan geen knelpunten meer hebben? Gaarne krijg ik een reactie van de staatssecretaris.

De risicoplafonds hebben betrekking op het totale vervoer, dus niet alleen op het vervoer door nationale vervoerders maar ook op het vervoer door internationale vervoerders. Zij zijn echter niet gehouden aan deze wet, maar het vervoer maakt wel deel uit van het totale transport waarop de risicoplafonds betrekking hebben. Kan de staatssecretaris nog eens uitleggen hoe zij de wet gaat implementeren bij dreiging van overschrijding –let wel, we spreken nog steeds over een plaatsgebonden risico van een kans op één op één miljoen per jaar – richting vervoerders en hoe zij denkt de internationale vervoerders te binden aan de criteria, terwijl zij geen verplichtingen richting Nederland hebben in dezen? Wat betekent dit voor het level playing field? Wie is uiteindelijk echt verantwoordelijk en op welke wijze aanspreekbaar bij een dreigende overschrijding? Gaarne een reactie van de staatssecretaris.

Bij het risico gaat het enerzijds om de vervoerskant en anderzijds om de bebouwingskant. De wet regelt de vervoerskant. De kant van de ruimtelijke ordening wordt geregeld via het Besluit externe veiligheid transportroutes. Ook daarbij heeft onze fractie een aantal vragen. Op dit moment wordt nog gewerkt aan dat besluit. De inspraakreacties worden thans verwerkt, zo is te lezen in de nadere memorie van antwoord. Kan de staatssecretaris al iets zeggen over de inhoud van die reacties? Kan zij ook al iets meer zeggen over de inhoud van de reacties van IPO en VNG inzake de contouren van de beleidsregels voor de externe veiligheidsbeoordeling bij tracébesluiten? Het is immers de bedoeling dat die tegelijk met de voorliggende wet in werking treden.

Bij de ruimtelijke ordening is het probleem vooral gelegen in het feit dat steeds meer woonwijken en kantoren worden gebouwd langs trajecten waarover vervoer van gevaarlijke stoffen plaatsvindt. Kijk naar het Zwartboek van Rona, dat ik bij me heb, waarin schrikbarende voorbeelden worden genoemd en getoond van dergelijke situaties.

De wet wil werken met risicoplafonds, maar tegelijkertijd krijgt het bevoegd gezag, lees de gemeenten, de mogelijkheid om dicht bij de routes te bouwen, mits ze dat maar verantwoorden. Dat kunnen ze bijvoorbeeld al vanwege de reden "functiegebonden met infrastructuur" of vanwege "het opvullen van gaten in bestaand stedelijk gebied", zoals wij lezen in de nadere memorie van antwoord. Dan is bebouwing dus altijd mogelijk. Ook het Bouwbesluit 2012 maakt het mogelijk kwetsbare objecten te bouwen in het gebied. Dat betekent dat we aan de ene kant eisen stellen aan de vervoerders en de situatie voor mensen veiliger willen maken en aan de andere kant via de ruimtelijke ordening de situatie weer onveiliger kunnen maken en dat roc's en verzorgingscentra tot boven de spoorlijn kunnen worden gebouwd.

Een kind kun je uitleggen dat vervoer van gevaarlijke stoffen risico's met zich meebrengt. Een kind snapt dat als je de bebouwing op grotere afstand houdt, het risico daalt. Een kind snapt ook dat als je het transport veiliger maakt, het risico afneemt. Maar het is niet goed uit te leggen dat je enerzijds bij het vervoer de risico's wilt voorkomen en die anderzijds bij de bebouwing wilt kunnen vergroten.

Dan nog een paar restvragen. In de nadere memorie van antwoord wordt gesteld dat moet worden voorkomen dat emplacementen als gevolg van een beperkte vergunning bottlenecks vormen voor doorgaand vervoer over het basisnet. Overleg zou op korte termijn plaatsvinden.

## Martens

Kan de staatssecretaris een toelichting geven op de stand van zaken?

Uit het veld horen wij dat er ook vanuit de veiligheidsregio's kritiek is op het wetsvoorstel, Kan de staatssecretaris dat bevestigen? Zo ja, kan zij aangeven waarop de kritiek betrekking heeft en hoe zij aan deze kritiek tegemoet wil komen?

Het ministerie kent een beleidskader met de titel "Nuchter omgaan met risico's". Wordt het niet tijd dat ook wij nuchter omgaan met risico's, zoals ook de hoogleraren veiligheid ons voorhielden tijdens de expertmeeting? Natuurlijk zijn mensen bezorgd langs de routes waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd. Maar is de samenleving niet meer gediend met een concrete inzet om de veiligheid van mensen te bevorderen die in de nabijheid van die routes wonen, werken en vertoeven dan met deze wet? Kunnen we met gewoon overleg ook niet veel bereiken? Zie de totstandkoming van de circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen en de afspraken die al met het spoor zijn gemaakt. Is het verantwoordelijkheidsgevoel van vervoerders, gemeenten en andere betrokkenen werkelijk zo dat men slechts met kaders en modellen met kansen van één op één miljoen tot overleg en een goede belangenafweging kan komen? Gaarne de reactie van de staatssecretaris.

Als al onze inzet erop gericht zou zijn om meer vervoer over water te laten plaatsvinden, als we harder zouden werken aan de noordelijke aftakking van de Betuweroute en zouden inzetten op meer scheiding van personen- en goederenvervoer, zijn we dan niet veel effectiever bezig dan met deze wet over een maximumvolume voor het totale transport? Als België een wet had gekend als deze, dan was daarmee de ramp in Wetteren niet voorkomen; als er een beter rioleringsstelsel was geweest wel. Daaruit moeten we leren. Gaarne de reactie van de staatssecretaris.

Kortom, onze fractie heeft veel vragen bij de zin van deze wet. Ook na de technische briefing door het ministerie en de inbreng van de hoogleraren, kennisgenomen hebbend van de zorgen van de Commissie Transport Gevaarlijke Goederen, de Stichting Spoorhinder en Koninklijk Nederlands Vervoer en na de reacties gehoord te hebben van de chemische industrie, gedeputeerden en anderen, houdt onze fractie twijfels. Dit komt doordat de wet geen bijdrage levert aan de veiligheid, vervoerders niet stimuleert om het vervoer veiliger te maken, een willekeurige norm hanteert, grote twijfels over de handhaafbaarheid bij ons oproept, negatieve effecten op het level playing field heeft, een nationale kop bevat, ons vraagtekens doet plaatsen bij het rekenmodel, omdat de sancties ook zonder deze wet nu al mogelijk lijken te zijn, vanwege de uitzonderingen die het bevoegd gezag – lees de gemeenten en provincies – in hun bouw- en woonbeleid mogen blijven maken, waardoor de veiligheidsrisico's voor mensen in de buurt toenemen. En omdat ook het veld spreekt van een wankele basis die nog om veel uitwerking vraagt en vraagt zich af of de wet wel meer voordelen dan nadelen biedt.

In de samenleving klinkt vaak de klacht over de veelheid van onduidelijke, onnodige en tegenstrijdige regelgeving. Onze fractie snapt dat het niet gemakkelijk zal zijn een goed evenwicht te vinden tussen de verschillende belangen, zoals veiligheid voor burgers, de belangen van de industrie en de wensen met betrekking tot de stedelijke bebouwing. De wet kiest niet voor een strakke norm, maar voor een bestuurlijk afwegingskader. Daarvoor is

op zichzelf iets te zeggen. De CDA-fractie is er voorstander van om zo veel mogelijk verantwoordelijkheid geven aan het veld, aan de betrokken partijen. Maar de vraag is uiteindelijk: geldt hier het motto "iets is beter dan niets", moeten we het steunen omdat het zo sneu is voor alle mensen die er jaren mee bezig zijn geweest, of is het middel erger dan de kwaal? Wij zien uit naar de reactie van de staatssecretaris en zullen daarna ons standpunt met betrekking tot deze wet nader bepalen.

□

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP):

Voorzitter. De staatssecretaris voert vandaag inderdaad voor het eerst hier een debat met ons. Ik heet haar daarom ook van harte welkom en steek haar, ook wel een beetje als mede-Groninger, een extra hart onder de riem.

Met dit wetsvoorstel beoogt deze staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu risicosturing mogelijk te maken op vervoerstrajecten waarover gevaarlijke stoffen worden verplaatst. Zij krijgt met deze wet de bevoegdheid tot aanwijzing van het basisnet, waarmee bedoeld wordt op de transportroutes voor doorgaand vervoer van gevaarlijke stoffen over weg, water of spoor met de daarbij behorende plaatsen, met risicoplafonds en referentiepunten. In de kern gaat het om het beheersen van de spanning die bestaat tussen drie belangen, te weten het vervoer van gevaarlijke stoffen over de infrastructuur, te weten water, weg en spoor, de ruimtelijke ontwikkelingen langs die infrastructuur en de veiligheid van de omwonenden.

Voor mijn partij is het transport van gevaarlijke stoffen sinds jaar en dag een punt van grote zorg. We hebben er in het hele land samen met burgers voor geijverd dat gevaarlijke transporten zo veel mogelijk beperkt en beveiligd worden. Met succes, want er zijn heel wat zaken verbeterd. Terecht ook, want in een zo dichtbevolkt land kan een ongeluk enorme gevolgen hebben. Dat dit ons tot nu toe bespaard is gebleven, mag ons niet verleiden tot de gedachte dat het allemaal wel mee zal vallen. Daarom is het ook goed dat we de veiligheid van de omwonenden en natuurlijk ook van het personeel van de transporteurs zo goed mogelijk garanderen door het vervoer zo doordacht mogelijk te organiseren. Wij denken dat dat met dit wetsvoorstel een stap dichterbij komt.

Het basisnet behelst de infrastructuur met de daaraan begrensde risicoruimtes. Langs of op elke (vaar)weg of hoofdspoorweg die deel uitmaakt van het basisnet worden plaatsen aangewezen waar het risico vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen niet meer mag bedragen – uitgedrukt in risicoplafond en risicoruimte – dan wat maatschappelijk aanvaardbaar is. In de wet wordt tot in detail aangegeven hoe dat berekend wordt. Samen vormen deze plaatsen – denkbeeldige – risicolijnen langs of op het basisnet die de voor het vervoer beschikbare risicoruimte aangeven. Daarnaast wordt duidelijkheid geschapen voor gemeenten met nieuwe instrumenten in de vorm van bouwbeperkingen in gebieden met de hoogste risico's en aanvullende bouwvoorschriften in gebieden met een verhoogde kans op een grote brand. De provinciale risicokaart geeft burgers inzicht in het basisnet. Door het intypen van de eigen postcode is direct inzichtelijk waar zich de kwetsbare plekken in de eigen omgeving bevinden.

De Socialistische Partij beoordeelt dit wetsvoorstel als een verbetering ten opzichte van de huidige wetgeving; onze fractie in de Tweede Kamer heeft dan ook voor ge-

stemd. Toch hebben wij voor het debat van vandaag nog wel een aantal vragen aan de staatssecretaris die gaan over de complexiteit en daarmee gepaard gaande oncontroleerbaarheid van de gehanteerde rekenmethodes, de mogelijkheden om vervoerders te dwingen tot meer duidelijkheid over wat er vervoerd wordt en welke routes gekozen worden, de handhaafbaarheid en de zorgen van burgers en bestuurders naar aanleiding van het ongeval met een trein in Wetteren.

In de discussie in de Tweede Kamer en ook in het voorbereidend onderzoek in deze Kamer is er naar aanleiding van vragen van het CDA op gewezen dat de hoofdelementen van het basisnet en wat daarmee samenhangt nader geregeld worden in verschillende ministeriële regelingen en AMvB's. De memorie van antwoord geeft ons weliswaar een overzicht, maar mijn fractie beoordeelt dat als onvoldoende duidelijk en volledig.

Er komen regels die samenhangen met dit wetsvoorstel: regels die nadere invulling geven aan de begrippen risicoruimte en risicoplafonds. Er komen ook regels op basis van de Wet ruimtelijke ordening en de Wet milieubeheer: regels met betrekking tot de wenselijkheid van de ruimtelijke ontwikkelingen langs het basisnet en tot slot regels met betrekking tot de veiligheid en de rechten van de omwonenden, bijvoorbeeld de saneringsregeling en mogelijkheden van inspraak/beroep.

Is de staatssecretaris bereid, deze Kamer een compleet en duidelijk overzicht te sturen van alle gedelegeerde regelgeving die te maken heeft met de invoering van het basisnet? En: wat is nog in voorbereiding, waar kijkt de Raad van State nog naar en wat is al voorgehangen? Wij willen graag inzicht krijgen in de samenhang van alle wet- en regelgeving rondom de invoering van het basisnet. De woordvoerder van het CDA wees er ook al op dat wat de samenhang betreft gekeken wordt naar de relatie met ruimtelijke ontwikkelingen en de bebouwing; ruimtelijke ontwikkelingen die zijn toegestaan in de risicoruimte van het basisnet. Ons inziens is een integraal beleid gewenst wat dit betreft. Dat is er voor ons gevoel niet. In ieder geval is het niet duidelijk. Graag krijgen wij hierop een toelichting van de staatssecretaris.

De Raad voor de Leefomgeving wees onlangs nog – in een briefadvies aan de staatssecretaris over veiligheid, handhaving en toezicht bij bedrijven die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen – op het gebrek aan expertise en gespecialiseerde deskundigheid bij zowel inspecteurs als het bevoegd gezag. Wat geldt voor het toezicht op bedrijven met risicovolle activiteiten, geldt dat ook voor het transport van gevaarlijke stoffen? En hoe kan de staatssecretaris de samenleving garanderen dat er voldoende kennis over gevaarlijke stoffen, vervoer en externe veiligheid bij de overheid aanwezig is en blijft? Dan wijs ik op het feit dat het berekenen van de risicoruimtes en de plafonds zo ingewikkeld is, dat wij ons afvragen hoe de gewone bestuurder en zelfs misschien de gewone toezichthouder dit kunnen doorgronden. Hoe kun je dan overschrijding vaststellen?

Al in 2003 voerde de SP onder het motto Rood sein voor de ammoniaktrein acties tegen het vervoer van grote hoeveelheden ammoniak door Nederland. Een ongeval met een dergelijke trein zou vele levens hebben kunnen kosten. De acties maakten de mensen die rond het spoor woonden, waarlangs de ammoniak van Geleen naar Velsen-Noord werd vervoerd, bewust van de risico's en leidden er uiteindelijk toe, dat de regering in 2008 besloot

DSM uit te kopen waardoor de productie naar Limburg werd verplaatst.

Toch maken bestuurders in Limburg zich – zoals vorig weekend bleek uit een brief van de Roermondse burgemeester Cammaert – nog steeds zorgen over de veiligheid op het spoor, vooral binnen de bebouwde kom. Door het ongeluk met een trein in België is de kwetsbaarheid van burgers weer volop in de belangstelling komen te staan. Mijn fractie is zich ervan bewust dat er al veel maatregelen genomen zijn om de veiligheid te verhogen. Productie en toepassing zijn dichter bij elkaar gebracht, zoals met de ammoniak gebeurde en ook met het chloor, dat van Twente naar Delfzijl verplaatst is. Daarnaast zijn er een aantal generieke maatregelen aan de vervoerszijde genomen, zoals de aanleg van 350 extra ATB-Vv-installaties bij roodlichtseinen, waardoor ook bij een snelheid van minder dan 40 km/uur wordt ingegrepen en afspraken met het bedrijfsleven over het zo samenstellen van treinen dat de kans op een explosie van lpg-wagons wordt verkleind.

Toch hebben de bestuurders in Limburg wel een punt. Juist in Limburg zijn de overgangen niet veilig genoeg en er gaat nog jaarlijks een gigantische hoeveelheid ammoniak per spoor via Venlo naar Duitsland en via Maastricht naar België.

Hetzelfde geldt overigens voor de chloortransporten die AkzoNobel driemaal per week uitvoert van Delfzijl en Hengelo naar Rotterdam. Onveilig, zo oordelen bestuurders uit de 55 gemeenten die de trein aandoet, samen goed voor 2,5 miljoen inwoners. De VNG heeft erop gewezen dat vooral het gebrek aan openheid over tijdstippen en condities van de chloortransporten fnuikend voor het vertrouwen is. En niet alleen bij deze transporten, ook bij het vervoer van andere gevaarlijke stoffen per trein, weg of water klagen lokale autoriteiten, dat op het moment dat er een incident gebeurt zij niet direct weten wat voor gevaarlijke stoffen erbij betrokken zijn. Adequaat ingrijpen wordt hierdoor ernstig bemoeilijkt. Hoe beoordeelt de staatssecretaris in dit kader het verplicht stellen van een volgsysteem voor het vervoer van gevaarlijke stoffen? En een informatieplicht aan gemeenten?

In antwoord op de vraag van de leden van de commissie IMRO naar een commentaar op het ongeluk in Wetteren laat de staatssecretaris per brief van 18 juni onder andere weten dat met het basisnet de veiligheid wordt vergroot maar "dat er op enkele trajecten sprake is van toename van risico's". "Het creëren van bestuurlijk draagvlak vind ik uitermate belangrijk", zo stelt de staatssecretaris. Voor welke trajecten geldt dit en wat onderneemt de staatssecretaris om het draagvlak te vergroten? Is de staatssecretaris het met ons eens dat juist communicatie met burgers en bestuurders en transparantie over daadwerkelijke risico's belangrijk is? Vindt zij het ook een taak van de overheid om burgers duidelijk te maken dat volledige voorzorg met een risico van bijna nul uitgesloten is? Misschien moet ze hiervoor toch meer dan voorheen gebruikmaken van het gezond verstand van die burgers zelf?

Dat betekent overigens niet dat er niet nog stappen te zetten zijn als het gaat om de rol van de vervoerders. Kan de staatssecretaris met het basisnet in de hand de vervoerders verplichten om de veiligste route te nemen? Bijvoorbeeld door zo veel als mogelijk routing langs de Betuweroute te verplichten? Naast het feit dat dit een veiliger route oplevert heeft het ook nog als voordeel een betere benutting van de lijn en dat is bezien in het licht van de hoge aanlegkosten van de lijn toch alleen maar winst?

## Slagter-Roukema

Of te denken valt aan verplichte routing over water als de soort te vervoeren chemische stof dat toelaat. In zijn algemeenheid zijn er allerlei te verplichten verschuivingen tussen soorten van transport te bedenken als dat om veiligheidstechnische redenen beter is. Graag een reactie van de staatssecretaris.

Zoals gezegd, wij hechten groot belang aan optimale veiligheid op het spoor, op de weg en langs het water om de miljoenen omwonenden optimaal te beschermen. De instelling van het basisnet beoordelen wij als een stap in de goede richting maar niet het eindstation van deze route. Wij zien dan ook uit naar de beantwoording door de staatssecretaris.



Mevrouw Vos (GroenLinks):

Voorzitter. Ook van onze zijde heet ik de staatssecretaris hartelijk welkom in de Eerste Kamer op deze schitterende, wellicht eerste echt zomerse dag. Wij spreken over het vervoer van gevaarlijke stoffen. Mijn collega's die voor mij spraken zeiden al dat dit gepaard gaat met risico's. Dat weten wij allemaal. Het Vlaamse Wetteren kan daarover meepraten, want op 3 mei verongelukte een goederentrein. De oorzaak was een wisselstoring en een te hoge snelheid met als gevolg één dode, ruim honderd gewonden en enorme maatschappelijke kosten.

Ook in Nederland hebben we ongelukken meegemaakt. Niet voor niets maken veel omwonenden van het spoor waar goederentreinen met gevaarlijke stoffen passeren zich regelmatig zorgen over hun veiligheid.

Het wetsvoorstel dat we vandaag bespreken, de Wet basisnet, voorziet in aanpassingen van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. De wet heeft tot doel om risicosturing door de minister van Infrastructuur en Milieu op bepaalde vervoerstrajecten mogelijk te maken. In verband daarmee krijgt de minister bevoegdheden tot aanwijzing van het basisnet, ofwel de aanwijzing van de transportroutes voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over weg, water en spoor en de daarbij behorende risicoplafonds en referentiepunten. Met deze wet zou een duurzame oplossing voor de spanning tussen het vervoer van gevaarlijke stoffen, de ruimtelijke ontwikkelingen en de veiligheid van omwonenden geboden worden. Door de toename van vervoer van gevaarlijke stoffen én de toename van bebouwing in de buurt van doorgaande wegen, spoorlijnen en waterwegen is die spanning zeer relevant.

Toch bestaan er bij mijn fractie, maar ook bij deskundigen – de fractie van het CDA noemde ze al: de hoogleraren Ben Ale en Ira Helsloot – veel vragen over de meerwaarde van de Wet basisnet. Ira Helsloot, hoogleraar aan de Radboud Universiteit Nijmegen, zei in een gesprek met ons dat je niets aan het basisnet hebt. Hij zei: of er is niets aan de hand, of er gebeurt een ongeluk en dan heb je aan alle risicocriteria te weinig. Het begrip "veiligheidsafstand" suggereert veiligheid, maar bij een ongeluk is die veiligheidsafstand veel te klein, aldus Ira Helsloot. Graag een reactie van de staatssecretaris op dit commentaar.

Veiligheid is een lastig begrip. Veiligheid is niet te meten. Veiligheid is alleen te berekenen. Maar wat zeggen die berekeningen? Wat heeft een burger die vlakbij een spoorlijn woont, waar regelmatig goederentreinen met gevaarlijk spul langskomen, aan die berekeningen? En wat betekenen de maatschappelijk aanvaarde risiconormen, die onder meer uit die berekeningen volgen? Mijn collega's van het CDA en de VVD hebben daar in de

schriftelijke ronde uitgebreid naar gevraagd. Zeggen die normen iets over veiligheid? Of zeggen ze vooral iets over haalbaarheid en betaalbaarheid van maatregelen?

De staatssecretaris zegt met het systeem van een basisnet de risico's beheersbaar te maken. Wat bedoelt zij met "beheersbaar"? Beheersbaar suggereert veiligheid. Biedt het basisnet meer veiligheid? Graag een reactie van de staatssecretaris.

De kernvraag voor mijn fractie is: wat voegt deze Wet basisnet toe? Wat is de meerwaarde? In de schriftelijke voorbereidingsronde heeft de staatssecretaris toegelicht dat de huidige wetgeving zoals de Wet vervoer gevaarlijke stoffen alleen eisen stelt aan de individuele vervoerder, maar dat deze wet onvoldoende mogelijkheden biedt om het risico van het totale vervoer over een bepaalde route te beheersen. Ook schrijft zij dat gemeenten in onze zekerheid verkeren over ruimte voor bebouwing in de buurt van infrastructuur die gebruikt wordt of gaat worden voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Daarom bieden risicoplafonds duidelijkheid, zowel voor de vervoerder als voor de gemeenten. Voor alle betrokkenen zal nu duidelijk zijn binnen welk normenkader nieuwe ontwikkelingen moeten blijven. Zo geeft de staatssecretaris aan wat de meerwaarde van deze wet is. Maar toch heeft de fractie van GroenLinks daar een aantal vragen bij.

Ook nu heeft de minister routingbevoegdheid; dat wil zeggen de mogelijkheid om het gebruik van een aantal tunnels uit te sluiten en bepaalde routes aan te wijzen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Zal deze wet daar versterking in aanbrengen?

Ook nu bestaat er de circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen. In de bijlagen daarbij, zo schrijft de staatssecretaris ons, staan de risicoplafonds die het resultaat zijn van onderzoeken en intensief overleg met vertegenwoordigers van alle betrokken partijen. De risicoplafonds zijn er dus al. Wat voegt deze wet daaraan toe?

In het basisnet zit geen mechanisme om de risicoplafonds systematisch te verlagen en van sanering van risico's is dan ook geen sprake schrijft de staatssecretaris in antwoord op vragen van onze collega's van de Partij van de Arbeid. Waarom is er niet gekozen voor sanering van risico's?

De Wet basisnet stuurt niet op het volume van het vervoer van gevaarlijke stoffen. Waarom niet? Risico is kans maal gevolg of effect. Hoe groter het volume, hoe groter het risico. Op vragen van de Eerste Kamer antwoordt de staatssecretaris dat sturen op volume niet stimuleert tot vergroten van de veiligheid van het vervoer en dat sturen met risicoplafonds dat wel doet, omdat een deel van de veiligheidswinst die een vervoerder boekt ten goede komt aan de vervoerder. Ofwel de vervoerder mag meer gevaarlijke stoffen vervoeren of gevaarlijkere stoffen, mits het risicoplafond niet overschreden wordt. Waarom kiest de staatssecretaris er niet voor om ook op volume te sturen? Mijn fractie overweegt een motie op dit punt. Sterker nog, deze wet en de vast te stellen risicoplafonds houden niet alleen rekening met de te verwachten groei van het vervoer van gevaarlijke stoffen, maar zelfs met extra groei. Heeft de staatssecretaris dan geen enkele ambitie om dit vervoer af te remmen en voor andere oplossingen te kiezen? Hoe stimuleert zij alternatieven voor het vervoer, zoals het centreren van de productie en verdere bewerking van gevaarlijke stoffen? Ruimte bieden voor de te verwachten groei is geen stimulans daarvoor; sturen op volume zou daar wel een bijdrage aan kunnen leveren. En als de staatssecretaris met deze wet zekerheid wil bieden

aan vervoerders, biedt zij hen dan ook de zekerheid dat er altijd ruimte is voor die extra groei, bovenop de geprognosticeerde groei? Daar heeft mijn fractie zorgen over. Wij vragen de staatssecretaris dit op te helderen.

Wij hebben vragen over de handhaafbaarheid van het Basisnet Weg. De staatssecretaris schrijft dat de risicoplafonds worden gemonitord door tellingen en trendanalyses. Op deze wijze zou berekend kunnen worden of het vervoer op de aangewezen weg binnen het risicoplafond blijft. Wil zij nog eens toelichten hoe zij dit in de praktijk ziet? En als het totale vervoer toch te veel is en het risicoplafond overschreden wordt, hoe grijpt zij dan in? Welke maatregelen neemt zij om individuele wegvervoerders te beperken in het vervoer van gevaarlijke stoffen?

Een belangrijke vraag voor mijn fractie is de wijze waarop burgers geïnformeerd worden over veiligheidsrisico's ten gevolge van het vervoer van gevaarlijke stoffen. In de schriftelijke beantwoording geeft de staatssecretaris aan dat burgers zelf op de provinciale risicokaart kunnen kijken en zien hoe de basisroutes lopen. En dat er een verplichting voor het bestuur van de veiligheidsregio is om burgers te informeren over mogelijke rampen en de daarbij te volgen gedragslijn. Informatie over aanwezigheid en ligging van risicozones langs een basisroute vormt een daarvan voor de hand liggend onderdeel. Kan de staatssecretaris met een voorbeeld aangeven om wat voor informatie dit gaat en hoe deze informatie wordt gegeven?

Is de transparantie rond het vervoer van gevaarlijke stoffen voldoende geborgd op deze manier? Wij hebben daar vragen bij en wachten graag op een antwoord van de staatssecretaris. Ook vragen wij de staatssecretaris hoe de omwonenden betrokken zijn bij het vaststellen van risicoplafonds en de basisroute? De staatssecretaris heeft in antwoord op vragen van mijn fractie gesteld dat alle betrokkenen "water in de wijn" hebben moeten doen. De staatssecretaris doelt daarbij op de belangen van de verschillende betrokkenen. Hoe ervaren de burgers, de omwonenden dit "water in de wijn doen"? Zien zij dit niet als morrelen aan hun veiligheid? De Eerste Kamer heeft brieven ontvangen van het RONA, het Regionaal Overleg Noordelijke Aftakking. Het RONA laat in een zwartboek vele gevaarlijke situaties zien, waar huizen en andere kwetsbare bebouwing vlak langs het spoor staan waarover dit vervoer plaatsvindt. Het RONA geeft aan dat de berekeningen voor het Basisnet Spoor qua vervoer mogelijk maken wat tot nu toe niet mocht. Een voorbeeld is de Volvotrein, langs het Twentekanaal in Goor en Delden, die eerder niet meer mocht rijden, maar nu met de nieuwe berekeningen weer wel. Graag een reactie van de staatssecretaris.

Ook de gemeenten Halderberge en Moerdijk protesteren tegen de forse toename van risico's in hun gemeenten, door de risicoplafonds van het Basisnet Spoor. Zij geven aan dat er nu bijna 6.000 ketelwagens met gevaarlijke stoffen door de kernen Oudenbosch en Zevenbergen gaan, dat dit door de Wet basisnet zal toenemen tot ruim 50.000, en in 2040 tot meer dan 100.000. Graag een reactie van de staatssecretaris. Ook horen wij graag van haar op welke wijze zij deze gemeenten – burgemeester en wethouders maar ook de inwonenden – ervan gaat overtuigen dat het risico van deze enorm toename van het vervoer van gevaarlijke stoffen binnen de perken blijft.

Overigens schrijft de staatssecretaris onze Kamer dat de risicoplafonds van de Brabantroute en de route Elst-Oldenzaal het gebruik beperken. Hoe valt dit te rijmen met

de inbreng uit het RONA en de gemeenten Moerdijk en Halderberge? De staatssecretaris heeft ons geantwoord dat de regeling van de risicoplafonds pas wordt vastgesteld nadat iedereen in de gelegenheid is geweest op het ontwerp van die regeling te reageren. Welke ruimte is er voor aanpassingen? Graag een reactie.

In de oorspronkelijke berekeningen – mijn collega's van de SP en het CDA spraken daar ook al over – bleek het groepsrisico langs 225 km spoor rond 2020 hoger te zijn dan de oriëntatiewaarde, en langs 41 km zelfs tienmaal groter dan de oriëntatiewaarde. Vele bestaande of voorgenomen kwetsbare bebouwingen zouden binnen de plaatsgebonden risicocontour komen te liggen. Met een aantal maatregelen – verandering van de samenstelling van treinen om de kans op explosie van lpg-wagens te verkleinen, extra ATB-Vv-installaties bij roodlichtseinen, en meer vervoer via de Betuweroute – zou veiligheidswinst te behalen zijn en zijn de risico's opnieuw berekend. In plaats van langs 225 km spoor zou nog langs 41 km het groepsrisico hoger zijn dan de oriëntatiewaarde, en langs 2 km in plaats van 41 km zou het groepsrisico groter zijn dan tienmaal de hoogte van de oriëntatiewaarde. De staatssecretaris geeft aan dat in het bestuurlijk overleg met alle betrokken partijen overeengekomen is dat deze uitkomsten als risicoplafonds worden vastgelegd en dat daarnaast via aanvullende afspraken in de toekomst de risico's beperkt zullen worden, door zowel aan vervoerszijde als aan bebouwingszijde lokale maatregelen te nemen. Er blijft voorlopig dus 41 km met overschrijding groepsrisicowaarden, en 2 km met tienmaal die overschrijding. De vraag is allereerst: waar liggen deze 2 km? Welke garantie is er dat deze risico's beperkt worden? Kortom, hoe is hier de handhaafbaarheid van de te nemen maatregelen op basis waarvan de staatssecretaris heeft gezegd dat de risico's aanmerkelijk kleiner zullen worden en er meer ruimte is voor vervoer? Graag een antwoord op deze vragen.

De Wet basisnet regelt alleen de vervoerscomponent. Juist de verbinding met de ruimtelijke-orderingscomponent is cruciaal en zal ook winst opleveren. Hoe zal de verbinding tussen de Wet basisnet en de toekomstige AMvB Besluit externe veiligheid transportroutes, waarin de ruimtelijke aspecten geregeld worden, geborgd worden?

Ten slotte heb ik een vraag over de monitoring van dit hele systeem. Er zal minimaal eenmaal per vijf jaar onderzocht moeten worden of de vastgestelde risicoplafonds niet worden overschreden. De VNG vroeg in 2011 al om met name voor het spoor deze monitoring te intensiveren. Dat is niet gebeurd. Ik krijg graag een toelichting van de staatssecretaris waarom zij eenmaal per vijf jaar voldoende vindt. Biedt dit voldoende zekerheid dat het vervoer en de gehanteerde risiconormen voldoen aan de afgesproken veiligheidsnormen?

Voorzitter. Mijn fractie wacht met belangstelling het antwoord van de staatssecretaris af op de vele vragen die zijn gesteld.

□

De heer **Van Beek** (PVV):

Voorzitter. Ook namens de fractie van de PVV een hartelijk welkom aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu vandaag in dit huis. Aan de orde is een wijziging van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen met betrekking tot het

## Van Beek

vaststellen van een zogenoemd basisnet voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over weg, water en spoor.

Een basisnet houdt een netwerk in voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over van belang geachte infrastructuur. Aan dit netwerk van doorgaande wegen, spoorlijnen en waterwegen wordt een bepaalde begrensde risicoruimte gegeven. Binnen die risicoruimte worden grenzen gesteld aan de vervoerszijde en de ruimtelijke zijde. De Wet basisnet betreft de vervoerszijde en middels het Besluit externe veiligheid transportroutes worden regels en bepalingen ten aanzien van de ruimtelijke aspecten vastgelegd.

Met de Wet basisnet wordt beoogd, evenwicht te scheppen tussen soms conflicterende belangen, tussen de ruimtelijke belangen, vervoersbelangen en de veiligheid van mensen die verblijven in de nabijheid van de aangewezen infrastructuur. Langs of op elke route deel uitmakend van het basisnet worden plaatsen aangewezen waarbij het risico vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen niet meer mag bedragen dan hetgeen maatschappelijk aanvaardbaar wordt geacht. De fractie van de PVV is van mening dat dit wetsvoorstel in ieder geval de afweging die gemaakt wordt tussen de conflicterende belangen een goede is.

Met betrekking tot de risiconiveaus wordt uitgegaan van een plaatsgebonden en groepsgebonden risico met hieraan gekoppeld een kansberekening die een norm oplevert die niet overschreden mag worden omdat anders datgene wat maatschappelijk aanvaardbaar geacht wordt te zijn, ook overschreden zou worden.

Het basisnet gaat uit van de risicobenadering zoals uitgewerkt in de nota Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen. Kort gezegd komt dat neer op de kans dat een ongeval zich voordoet vermenigvuldigd met het effect door dat ongeval op personen in de ruimte naast en boven de infrastructuur. Door bijvoorbeeld te spreken over een plaatsgebonden risico met een maximale kans van  $10^{-6}$  is de kans om te overlijden voor een persoon niet meer dan één op de miljoen per jaar. Juist daarom wil mijn fractie de minister erop wijzen dat zelfs wanneer de kans op overlijden laag wordt ingeschat vanwege het risico dat de maatschappelijke onrust, als er toch een ongeval met dodelijke afloop te betreuren is, groot zal zijn ongeacht welke norm gekozen wordt.

Een algemeen verschijnsel doet zich voor op het moment van een ongeval met een grote impact op de samenleving en/of personen. Dat verschijnsel staat bekend als de incident-regelreflex. Dit betekent dat na een incident met maatschappelijke impact de politiek haast reflexmatig gaat roepen dat er meer en/of andere regels nodig zijn. Zelfs al kiezen we in het geval van het basisnet voor een nog kleinere kans op het zich voordoen van een dodelijk ongeval, dan nog zal de politiek en daarmee de samenleving roepen om actie voor nog meer en strengere regels. Nog meer regels en bepalingen die vaak veel geld kosten en nauwelijks meerwaarde bieden anders dan de tijdelijke schijnzekerheid bij burgers dat de overheid er wel voor zal zorgen dat hen nooit iets zal overkomen.

De fractie van de PVV is van mening dat een overheid helder en eerlijk moet communiceren wat de burgers in ons land mogen en kunnen verwachten met betrekking tot de rol van de overheid over de grenzen van haar verantwoordelijkheid met betrekking tot het lopen van risico's in het maatschappelijk verkeer. Wat ons betreft is het managen van de verwachtingen van burgers over de grenzen van de verantwoordelijkheid voor risico's be-

langrijker dan het blijven volgen van de incident-regelkramp waarin we ons steeds weer manoeuvreren na het zich voordoen van een ongeval.

Ik roep de staatssecretaris dan ook op, in haar communicatie helder en duidelijk te zijn over de grenzen van de verantwoordelijkheid die zij heeft inzake het zich kunnen voordoen van incidenten en de onmogelijkheid om altijd en overal elk incident te voorkomen. De fractie van de PVV staat in beginsel positief tegenover het voorliggende wetsvoorstel, maar heeft op het punt van de beheersbaarheid van het basisnet een aantal vragen aan de staatssecretaris. Deze vragen spitsen zich toe op mogelijke overschrijdingen van ingestelde risicoplafonds voor het wegverkeer over het basisnet en de frequentie waarmee gemonitord wordt omdat in het geval van het wegverkeer sterk afwijkend beleid wordt gevoerd ten opzichte van het Basisnet Spoor en Water. De frequentie van monitoren bij het spoor- en waternet liggen veel hoger dan bij het Basisnet Weg. Het is mijn fractie onduidelijk, anders dan het argument van aansluiting vinden bij de bestaande praktijk, waarom slechts een vijfde deel van het Basisnet Wegverkeer jaarlijks gemonitord wordt en de spoor- en waternetten per kwartaal, dat laatste dus met een veel hogere frequentie.

Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg betekent dit dat eens in de vijf jaar een complete cyclus doorlopen wordt ten aanzien van eventuele overschrijding van ingestelde risicoplafonds. Mijn fractie is van mening dat de frequentie van het monitoren van het Basisnet Wegverkeer wellicht onvoldoende waarborgt dat er snel en adequaat gereageerd kan worden bij dreigende overschrijdingen van ingestelde risicoplafonds.

De fractie van de PVV verzoekt de staatssecretaris met andere argumenten dan tot nu toe tijdens het schriftelijk overleg zijn aangevoerd, te onderbouwen waarom zij denkt dat het voldoet om het Basisnet Wegverkeer slechts eens in de vijf jaar volledig te monitoren. Tevens heb ik de vraag aan de staatssecretaris hoe zij na een ernstig incident op het Basisnet Wegverkeer aan de burgers denkt te kunnen uitleggen dat het voldoende was om eens in de vijf jaar het volledige basisnet te monitoren.

Over een periode van vijf jaar is naar onze mening overschrijding van de ingestelde risicoplafonds aannemelijk en zal mogelijkerwijs niet tijdig onderkend worden in de huidige monitoringssystematiek. In theorie zou een bepaald gedeelte van het Basisnet Wegverkeer vier tot vijf jaar de risicoplafonds kunnen overschrijden zonder dat de overheid dit opmerkt en/of maatregelen kan nemen.

Ik rond af. De fractie van de PVV staat welwillend tegenover het voorliggende wetsvoorstel, maar zal de antwoorden van de staatssecretaris zeker meenemen bij het bepalen van een definitief standpunt inzake dit wetsvoorstel. Zij ziet dan ook uit naar die antwoorden.

### De voorzitter:

Het woord is aan mevrouw Koning, die haar maiden-speech zal houden.



### Mevrouw Koning (PvdA):

Voorzitter. Ook namens de fractie van de Partij van de Arbeid heet ik de staatssecretaris van harte welkom in de Eerste Kamer.

Namens de Partij van de Arbeid mag ik het woord voeren over dit wetsvoorstel. In dit wetsvoorstel wordt ver-

## Koning

helderd dat risico's niet uitgesloten kunnen worden, maar wel gemaximeerd. Tot voor kort deed de heer Putters dit onderwerp namens de PvdA en het is me echt een eer in zijn voetsporen te mogen treden.

Een risicoloze samenleving bestaat niet. En de overheid zou ook niet moeten willen uitstralen dat alle risico's weggenomen worden. Moet de overheid alles dan maar overlaten aan de samenleving? Nee, naar de mening van de PvdA is het een verantwoordelijkheid van de overheid om een afweging te maken tussen belangen van bewoners en werkenden, belangen van economische activiteit en de mogelijke maatschappelijke gevolgen van ernstige ongelukken. Bovendien is het belangrijk dat de rijksoverheid mensen in staat stelt, zelf een goed beeld te vormen van de risico's en het eigen gedrag daarop af te stemmen. Vooral voor de meer kwetsbaren zou dit een belangrijke afweging moeten zijn of je nu jong bent of oud.

Maatregelen om de risico's te beperken, kunnen hierbij zowel door vervoerders van gevaarlijke stoffen als door de ruimtelijke inpassing van kwetsbare objecten worden genomen. Het verminderen van de noodzaak, gevaarlijke stoffen te vervoeren is belangrijk, maar geen onderdeel van dit wetsvoorstel, zoals anderen vandaag ook al zeiden. Toch zijn wij benieuwd naar de antwoorden op de vragen die eerdere sprekers hierover hebben gesteld. Ook het beperken van de risico's die met het noodzakelijke vervoer samengaan, is een belangrijk onderwerp. Kan de staatsecretaris aangeven hoe er gestuurd wordt op het verminderen van risico's door het vervoer van gevaarlijke stoffen? Ik weet dat dit geen onderdeel is van het voorliggende voorstel, maar dit is wel erg relevant voor de context. Welke rol ziet zij in het omgaan met risico's rond het vervoer van gevaarlijke stoffen door vervoerders, maar door andere overheden, en door bewoners en werkenden die ook een verantwoordelijkheid dragen?

Ik ga terug naar het voorliggende voorstel. Het vastleggen van de routes waarlangs gevaarlijke stoffen mogen worden vervoerd, gecombineerd met de maximale risico's die dit vervoer op de omgeving mag hebben, past bij de taakopvatting die wij van de overheid hebben. Dit voorstel schept daarmee helderheid voor vervoerders van gevaarlijke stoffen en voor partijen die lokaal de ruimtelijke ordening en ruimtelijke invulling ter hand nemen. Met dit instrument kunnen dichtbebouwde gebieden meer worden ontzien.

Wij hebben geconstateerd dat het voorstel ons inziens past bij de taak van de rijksoverheid. Vervolgens is het de vraag of de risicoplafonds goed worden bepaald. Dat is het geval. Blijkens de antwoorden op vragen uit de Kamer wordt zorgvuldig omgegaan met de kennis over risicobeheersing. Over de systematiek zijn nog vragen te stellen. Ik begrijp dat er een andere rekenmethode wordt gevolgd dan bijvoorbeeld bij de brandweer of bij veiligheidsregio's wordt gehanteerd. Uiteindelijk gaat het erom dat de uitkomst van de risicoberekening niet als een gegeven wordt beschouwd, maar als input voor een bestuurlijke afweging. Om de risico's te bepalen, wordt een rekenmethodiek gehanteerd en worden er uitgangspunten vastgelegd. Het geheel geeft een geobjectiverd beeld van de kans op en de effecten van incidenten. De uitkomst van de berekening is meer dan alleen een technisch gegeven en dient als input voor de afweging met betrekking tot de risicoplafonds. Dan mag ik als ingenieur verzuchten dat het gelukkig meer is dan een technische exercitie. De Partij van de Arbeid-fractie vraagt de staatsecretaris wel aan te geven hoe het precies zit met de re-

kenmethode voor risico's RBM II en de uitgangspunten van de handleiding risicoanalyse transport (Hart). Wat als er nog betere methodes worden ontwikkeld? Waar wordt de methode vastgelegd? Wij begrijpen dat voor de brandweer en de veiligheidsrisico's andere methodes worden gehanteerd.

Ik wil de staatsecretaris nog twee andere vragen van meer inhoudelijke aard stellen. Allereerst een vraag over artikel 14 van het voorliggende voorstel. In het tweede lid wordt de minister de mogelijkheid gegeven om plaatsen aan te wijzen waar een lagere kans op overlijden mag zijn; namelijk een kans van  $10^{-7}$  of  $10^{-8}$  in plaats van  $10^{-6}$ , eens in de miljoen jaar. Als wij dat goed begrijpen, tot welk maximum, welk plafond geldt dan in het derde lid van artikel 14 dat ook gaat over lagere risicoplafonds?

Mijn derde inhoudelijke of technische vraag is van een geheel andere orde. In artikel 25 is opgenomen dat Rijk en gemeenten borden plaatsen bij wegen waarover gevaarlijke stoffen mogen worden vervoerd. De provincie wordt daarin niet genoemd. Is vergeten dat ook langs het provinciale netwerk dat volgens artikel 23 moet worden aangewezen, borden moeten komen te staan om te vermelden dat gevaarlijke stoffen over die wegen mogen worden vervoerd?

Na deze drie inhoudelijke vragen wil ik nog een ander punt adresseren, te weten de communicatie over het basisnet met bestuurders en bewoners. Een probleem dat het wetsvoorstel niet vangt en ook eigenlijk niet kan vangen, is het veiligheidsgevoel van omwonenden en werkenden. Bewoners en bedrijven in de nabijheid van een route waarover gevaarlijke stoffen vervoerd mogen worden, zullen vermoedelijk niet overtuigd worden door de correcte constatering dat de risicoplafonds helpen om "op duurzame en robuuste wijze de spanning tussen vervoer ruimte en veiligheid beheersbaar te maken en voor lange tijd in balans te brengen".

Ik spreek dit vermoeden niet zo maar uit, maar na jarenlange ervaring op gemeentelijk niveau als volksvertegenwoordiger en bestuurder, en mede vanuit mijn huidige positie als lid van de Provinciale Staten van Zuid-Holland. Voorafgaand aan deze bespreking gaf ik de staatsecretaris aan dat in die provincie morgen over Odfjell, een Brzo-bedrijf, wordt gesproken; een onderwerp dat ook in dit opzicht relevant is. In de rollen die ik zojuist noemde, heb ik menig reactie langs gehad en menig gesprek gevoerd over maatregelen die als riskant voor de eigen leefomgeving werden beleefd. Of het nu gaat over een lpg-tank of, erger, over hoogspanningsleidingen, bij ruimtelijke-ordeningsinstrumenten zoals bestemmingsplannen en provinciale structuurvisies komen altijd reacties over gevaarlijke locaties. En ook bij de voorbereiding van het dossier dat wij nu onderhanden hebben, kwam ik brieven tegen van bezorgde inwoners en bedrijven.

De PvdA las in de beantwoording dat de staatsecretaris aangeeft dat "het goed is om er bij stil te staan dat elk mensenleven telt en ieder dodelijk slachtoffer een pijnlijk gemis in zijn omgeving achterlaat." Juist dat besef maakt mensen zo bezorgd en kwetsbaar. Juist dat maakt dat bewoners zich bij het vaststellen van bestemmingsplannen waarin de risicoplafonds vastgelegd worden, onveilig voelen. Zij beseffen dat er zich iets gevaarlijks zou kunnen voordoen.

Er speelt echter nog iets anders. Het feit dat de besluitvorming over het basisnet op rijksniveau genomen wordt, terwijl provinciaal de risicokaart wordt bijgehouden en de omgevingsvergunningen lokaal worden gegeven, is een



## Koning

opmaat voor mensen om het gevoel te ontwikkelen dat overheden zich achter elkaar verschuilen. Namens onze fractie vraag ik de staatssecretaris of zij een rol voor de rijksoverheid ziet in het communiceren over en het meer geaccepteerd krijgen van het basisnet, zowel ten opzichte van bewoners als van bestuurders. Welke rol ziet zij hierbij voor de provinciale en gemeentelijke overheid? Overigens stellen we deze vraag niet vanuit de opvatting dat communicatie pas goed is geweest als er geen enkele bewoner of geen enkel bedrijf meer is met een onprettig gevoel over de besluitvorming. Wij denken wel dat de technische insteek, de methode van berekening de suggestie kan wekken dat er geen oog is voor die zorgen en gevoelens, die wel in de memorie van antwoord zijn aangegeven. De communicatie over dit wetsvoorstel zou ons inziens een erkenning van deze gevoelens als insteek kunnen hebben.

Ik heb aangegeven dat dit voorstel in principe past bij onze opvatting over de taak van de overheid. Ik heb drie meer inhoudelijke vragen gesteld. Vervolgens heb ik gevraagd naar de communicatie over dit voorstel door de rijksoverheid. Met deze eerste bijdrage namens de Partij van de Arbeid heb ik geprobeerd, zowel het achterliggende doel en de kwaliteit van het voorstel als de meer uitvoerbare kanten er omheen te adresseren.

### De voorzitter:

Dank u, mevrouw Koning. Ik wens u graag van harte geluk met uw maidenspeech. Al twee weken na uw beëdiging – het is altijd een voorrecht om een koning te beëdigen – geeft u ons de gelegenheid om kennis te nemen van uw politieke stem in dit huis. Staat u mij toe om bij deze felicitatie kort iets van uw achtergrond te schetsen.

U studeerde bosbouw aan de Landbouwniversiteit van Wageningen. Van 1995 tot 1997 was u aan deze universiteit onderwijscoördinator. Van Wageningen stapte u over naar de Technische Universiteit Delft, waar u tot 2006 in diverse functies werkzaam was, eerst als managementtrainee en later als plaatsvervangend faculteitssecretaris en beleidsmedewerker.

Van 1994 tot 1997 was u voor de PvdA lid van de gemeenteraad van Wageningen. In 1995 was u enige maanden persoonlijk medewerker van Tweede Kamerlid Rob van Gijzel van de PvdA. Van 2002 tot 2006 was u lid van de gemeenteraad van Delft, alwaar u na de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 tot wethouder werd benoemd. Hier hield u zich bezig met het project Spoorzone, ruimtelijke ordening, verkeer, handhaving en toezicht. En, u zei het al, sinds 2011 bent u namens de PvdA lid van de Provinciale Staten van Zuid-Holland. Daar richt u zich op recreatie en natuurgebieden en geeft u er blijk van ook affiniteit te hebben met de ruimtelijke ordening in brede zin, het provinciaal fietsbeleid en het erfgoed. U zegt hierover dat u wilt meedenken, sparren en mensen uitdagen om iets te bereiken voor een mooiere openbare ruimte. In dat kader volgde u ook tussen 2010 en 2012 aan de Erasmus-universiteit Rotterdam de master City Developer. Voor deze studie stedelijke ontwikkeling deed u onderzoek naar de vraag wat de belemmeringen zijn voor gemeenten om te investeren in buitenspel, dus in kindvriendelijke buitenruimten. Via uw onderzoek raakte u betrokken bij Jantje Beton waar u tegenwoordig hoofd programma's bent. Het stimuleren van het welzijn van kinderen door hun de kans te geven in rust en veiligheid buiten te spelen, gaat u aan het hart. Zo heeft u zelfs een speciale website gelanceerd waarop ouders foto's kunnen plaatsen van leuke

speelplekken waar zij met de kinderen zijn geweest. Ook bent u voorzitter van de raad van commissarissen van de Woningstichting Buitenlust Oegstgeest en voorzitter van de Stichting Veilig Spelen. Naast dit alles bent u ook werkzaam als zelfstandig adviseur op het gebied van stadsontwikkeling.

Welnu, uw pluraliteit aan maatschappelijke en politieke ervaring voorspelt boeiende verdere bijdragen aan het werk van deze Kamer. Wij wensen u daarmee heel veel succes.

Ik schors de vergadering om de collegae de gelegenheid te geven, u geluk te wensen met uw maidenspeech.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De heer **Schaap** (VVD):

Voorzitter. Ook wij wensen de staatssecretaris van harte welkom in de Eerste Kamer. Het is een boeiend onderwerp en ik hoop dat wij daar een fijne dialoog over kunnen voeren.

De Wet vervoer gevaarlijke stoffen ofwel Wet basisnet, oogt eenvoudig, direct en overzichtelijk. Dit lijkt uit te nodigen tot een korte en krachtige behandeling, dus tot weinig discussie. De realiteit is echter anders en dat blijkt ook wel uit de inbreng van de collega's. Ik verwijs ook naar de kritische opmerkingen in de schriftelijke inbreng van de VVD. Onze fractie wil vandaag dan ook nog eens indringend ingaan op enkele cruciale aspecten van deze wet. Wij zijn ontevreden over de beantwoording van onze vragen in de memorie van antwoord en in de nadere memorie van antwoord. Er is ontwijkend op onze inbreng ingegaan. Hopelijk reageert de staatssecretaris vandaag wel concreet en beargumenteerd. Vooraf meld ik dat het ons in essentie niet alleen gaat om allerlei technische aspecten in dit wetsvoorstel, maar ook om daarin meegenomen uitgangspunten inzake risico's, risicoanalyses en preventieve maatregelen ten behoeve van de veiligheid. Deze uitgangspunten schieten tekort, zijn ondoorzichtig en nodigen niet tot een evenwichtige kosten-batenanalyse waar het gaat om het investeren in preventie.

Risico's en veiligheid zijn vaak al even gevoelige en tot de verbeelding sprekende kwesties als de daarmee samenhangende eisen die gesteld worden aan preventie. Soms is alleen al de dreiging van ongevallen of calamiteiten genoeg om emoties los te maken. Als ze zich dan werkelijk voordoen geldt dit in extremis. Voorbeelden te over. Denk aan natuurrampen, zoals aardbevingen, tornado's, overstromingen, extreme droogtes, epidemieën, uitbarstingen van ziekten en plagen, maar ook aan terroristische aanslagen of vliegtuigcrashes. Dit kan zich in het groot voordoen met veel emotie in de publieke sfeer, veelal aangejaagd door de media of zelfs uit het parlement. Dit kan zich ook op kleinere schaal voordoen, met leed in de private sfeer. Schaal en emoties zijn sterk bepalend voor de reacties op de risico's waarmee de mens geconfronteerd wordt. Omwille van het onderhavige onderwerp is het zinvol hierop wat dieper in te gaan.

Als de mens al ergens irrationeel mee neigt om te gaan, is het wel de beoordeling van risico's. Dit bedreigt ook de daaropvolgende eisen ten behoeve van de veiligheid. Risico's in het eigen dagelijkse leven en de eigen invloedssfeer worden vaak argeloos of roekeloos ondergaan: denk aan blessures bij sport of wintersport, of de vele ongevallen in de huishoudelijke sfeer. Hetzelfde

## Schaap

geldt voor verkeersongevallen van voetgangers, fietsers of zelfs automobilisten. Men accepteert een grote kans op dit soort ongevallen; het gebeuren is immers iets alledaags, iets waaraan men gewend is. Kansreductie in dit domein vraagt dan ook intensieve voorlichting of harde repressie.

Hoe anders is de reactie op ongevallen als de gevolgen spectaculair zijn; dan wordt de verbeeldingskracht actief, geven de media volop aandacht en blijkt men het gebeuren nauwelijks te kunnen bevatten. Dus luidt de reactie al gauw dat zoiets zich niet had mogen voordoen en zich zeker niet mag herhalen. Dergelijke reacties zijn het sterkst als er een overheidsverantwoordelijkheid in het geding is. Dan hoeft een calamiteit eigenlijk niet eens spectaculair te zijn om toch tot paniek en overspannen reacties te leiden. Denk aan terrorisme, de reacties op het gebruik van kernenergie of de beleving van het wonen in de nabijheid van hoogspanningsleidingen. Dan geldt een nultolerantie, zelfs als de kans op een ongeval miniem is en de gevolgen beperkt. Burgers, media en politiek versterken elkaar hierin vol emotie, vaak met irrationele argumenten en een zwaar overdreven weergave van feiten. Zo werkt het ook in domeinen zoals luchtvaart, tunnels en treinen, inbegrepen het vervoer gevaarlijke stoffen.

In het nu volgende deel van mijn betoog stel ik een aantal zaken aan de orde, evenwel niet steeds in de vorm van vragen. Ik zou het echter zeer op prijs stellen als de staatssecretaris zo concreet mogelijk op mijn inbreng wil reageren; dit om gezamenlijk tot een gedegen oordeel te komen over het vandaag te behandelen wetsvoorstel. Eerst een enkel woord over de risicokwestie. De risicoanalyse hanteert een eenvoudige formule om het risico uit te drukken: namelijk risico als het product van kans en gevolgen. Gegeven de voorziene gevolgen moet de acceptabele kans op een calamiteit vervolgens worden uitgedrukt in een norm met daaruit voortvloeiende preventieve maatregelen. Wat het niveau van preventie te boven gaat; heet restrisico; daarvoor zijn dan andere maatregelen nodig, zoals verzekering. Als er niets meer aan te doen is, rest slechts het noodlot: pech gehad; een maar al te gewone reactie op risico's in de dagelijkse leefwereld.

Over de normering kom ik nog te spreken, eerst wat meer over het vaak buitengewoon moeilijk te meten complex van gevolgen, ook weer in relatie tot onderhavig wetsvoorstel. Wat betreft de gevolgen in de risicosfeer heerst er een sterke neiging, deze te beperken tot het domein van dodelijke menselijke slachtoffers. Daarbij wordt ook nog onderscheid gemaakt tussen het minder schokkende individuele overlijdensrisico en het veel sterker tot de verbeelding sprekende groepsrisico. Ook de Wet basisnet bevat een dergelijke benadering en stelt de normering daarop af.

Hier gaat veel mis. De realiteit aan de gevolgzijde is niet alleen anders dan in deze wet gesteld, maar ook nog aan snelle veranderingen onderhevig, dit in de context van onze moderne, in de sfeer van infrastructuur en economie zeer kwetsbaar geworden wereld. Hier wil ik nog wat uitgebreider op ingaan. Het overlijdensrisico spreekt tot de verbeelding, zeker als het om een spectaculair domein en grotere aantallen gaat. Een vliegtuigcrash is hiervan een aansprekend voorbeeld: veel emotie, evenveel media-aandacht. Opmerkelijk is dat dagelijkse, minder spectaculaire individuele doden, zoals verkeersslachtoffers, veel minder aandacht krijgen: ze onttrekken zich aan de publieke emotie. Dit mag zo zijn, boeiend studiemateriaal voor psychologen, maar het wordt bedenkelijk als de

overheid deze reactie overneemt en vertaalt in normen. En dat doet dit wetsvoorstel, zoals ook andere veiligheids-wetgeving. Dus wordt het groepsrisico tien keer zo ernstig aangeslagen als het individuele risico. De argumentatie sluit aan op de publieke reacties, voorop die van de media. Veel meer drama en dus emotionele ontwrichting bij honderd doden ineens dan bij honderd keer één dode, ook al is de som van beide dus gelijk. Deze redenering zou nog enige zin kunnen hebben als dodelijke slachtoffers het enige risico zouden vormen van een calamiteit. Maar wat te denken van zwaargewonden of mensen die levenslang invalide zijn geworden? Waarom worden zij niet in de gevolgensfeer meegenomen?

Er spelen aan de gevolgensfeer echter nog enkele weselijke factoren, met een toenemend niveau van ernst. Allereerst de directe fysieke schade, zoals roerende en onroerende goederen. Daarnaast het risico van een ontworpen infrastructuur, met als gevolg economische schade in directe, maar ook indirecte zin. En vooral deze schade krijgt de laatste jaren een sterk, soms zelfs exponentieel toenemend gewicht, zowel ruimtelijk als in de tijd. De schade als gevolg van de hurricane Katrina is hiervan een aansprekend voorbeeld. Het aantal dodelijke slachtoffers in de regio New Orleans was ongeveer tweeduizend. Daarnaast was er sprake van een enorme regionale schade in direct fysieke zin. Erger nog echter was de economische ontwrichting. Deze liep niet alleen door tot ver in de USA, maar blijkt ook een grote nawerking in de tijd te hebben. De economische schade in het achterland van het geïnundeerde gebied was een paar jaar geleden al minstens tien keer zo groot als de gehele fysieke schade in het overstroomde gebied. En nog heeft het maatschappelijke leven zich niet hersteld. Waarom alleen het overlijdensrisico normeren als de overige schadeaspecten zo veel zwaarder wegen? Een soortgelijk beeld, zij het op kleinere schaal, laat de recente spoorramp in het Belgische Wetteren zien: een eenvoudige explosie van enkele treinwagons met één dode en een tiental ernstig gewonden. Intussen is het spoor al lange tijd ontworpen en is het herstel van de verbindingen nog niet in zicht. De economische schade zal dus enorm zijn.

Het onderhavige wetsvoorstel houdt hiermee in het geheel geen rekening. De nadere memorie van antwoord telt nog eens expliciet dat de norm het overlijden is en dat de wegging wordt bepaald door de psychische impact op de omgeving. Stagnatie en economische schade worden gememoreerd, maar spelen niet mee in het risicomodel en dus ook niet in de vertaling in wetgeving. Vandaar nog maar eens mijn vraag aan de staatssecretaris: waarom worden naast de mogelijke doden niet ook de verschillende aspecten van de ontwrichting van de infrastructuur, inbegrepen de daarmee samenhangende economische schade, in de risicoafweging en normering meegenomen? Waarom de vermenigvuldigingsfactor voor het groepsrisico, terwijl de economische schade als gevolg van een tienvoudige individuele kans onnoemelijk veel groter is? Dat betekent immers tien keer de ontworpen infrastructuur met alle gevolgen van dien. In een risicoafweging die daarmee rekening houdt, zou tien keer één dode tien keer zo veel ontwrichting en dus schade geven als één keer tien doden. Vanuit een dergelijke redenering zou het gesommeerde individuele overlijdensrisico dus zwaarder moeten worden aangeslagen dan het groepsrisico. Waarom weegt de emotionele ontwrichting, veelal ook nog sterk bepaald door de berichtgeving in de media

## Schaap

in dit wetsvoorstel, zo zwaar en wordt er aan de economische ontvrachting geen betekenis toegekend?

Het wetsvoorstel en de memories van antwoord melden weinig meer dan enige verbale erkenning. Waarom dan geen realistische integrale benadering van de gevolgenzide van het risico, dat wil zeggen doden en gewonden enerzijds en het gehele fysieke en economische schadepalet anderzijds? Het argument dat er dan sprake is van een dubbele standaard, kan gemakkelijk worden opgevangen, namelijk door ook mensenlevens en gewonden in geld te verdisconteren. In de gezondheidszorg gebeurt dit al. Daar geldt een verrekennorm voor investeringen: als ik het goed heb € 20.000 voor een jaar levensverlenging. Zo iets kan ook toepassing krijgen in het fysieke domein, zoals bij tunnels, vliegverkeer, overstromingen en dus ook het vervoer van gevaarlijke stoffen. Met zo'n benadering ben je overigens zo klaar met het voornemen, de bebouwing in de nabijheid van hoogspanningslijnen te verwijderen. Wetters laten zien dat de norm die in dit wetsvoorstel staat niet adequaat is, immers geen relatie heeft met de werkelijke risico's waarmee dit vervoer gepaard gaat. Kan de staatssecretaris hierop reageren?

Een normering uitsluitend gebaseerd op het overlijdensrisico, zoals in dit wetsvoorstel, kan in de praktijk zelfs riskant uitpakken. Het ongeval bij Wetters gaf één dode. Statistisch gezien vielen er die dag in het Belgische verkeer twee of drie doden. Dat gebeurde echter in het diffuse domein, dus weinig commotie en geen roep om extra maatregelen. Het treinongeval zou intussen wel aanleiding kunnen zijn voor extra maatregelen. Maar waarop is dat gebaseerd? Enige tijd geleden deed zich in Nederland een treinbotsing voor bij een snelheid van minder dan 40 km/u. Er viel één dode en voor het overige was er slechts geringe schade. Bij die snelheid functioneerde geen veiligheidssysteem. Het publiek gevoelige spektakel leidde wel tot een parlementair debat en tot het besluit een veiligheidssysteem voor alle snelheden te ontwikkelen. De Tweede Kamer beriep zich in het debat op een veronderstelde vrees van de treinreizigers voor de veiligheid. Deze vrees zou door een beter systeem weggenomen moeten worden. Van een dergelijke vrees blijkt uit onderzoek geen sprake te zijn. Kosten van het systeem? Een half miljard. Rendement? Nagenoeg onberekenbaar gering. Weggegooid geld dus als gevolg van verkeerde afwegingen en in feite als gevolg van een ontoereikende risicoanalyse en het ontbreken van harde criteria om gericht geld te steken in zinvolle preventie. Een gevolg ook van een sectorale in plaats van een integrale veiligheidswetgeving. Wat zegt "haalbaar en betaalbaar" eigenlijk als er geen harde vergelijkingsmaatstaven zijn en het rendement van een preventieve maatregel dus strikt binnen een enkel risicosegment moet worden vastgelegd?

Daarmee ben ik al aanbeland bij een ander punt van kritiek: het opsplitsen van het brede risicoterritoir in van elkaar gescheiden segmenten. Het risicospectrum is breed, maar vooral ook divers. Het daarop geënte beleid al evenzeer. In al deze segmenten wordt op een of andere wijze wel iets aan risicoanalyse gedaan en evenzeer aan preventie. Preventie is in feite kansreductie, namelijk het terugbrengen van de kans dat een calamiteit zich voordoet. Preventie kost geld, in de private of in de publieke sfeer. Geld is schaars. Het gaat er dan ook om, de analyses zo te hanteren dat duidelijk wordt waar het geld het meest renderend kan worden besteed, waar dus een maximum aan dreigende gevolgen kan worden voorkomen. Vandaar ook dat het zo belangrijk is duidelijk in kaart

te brengen om welke gevolgen het gaat: mensenlevens, gewonden, schade in het fysieke domein, economische schade of milieuschade. Zonder harde analyses dreigt het geld te worden besteed aan segmenten die het meest tot de verbeelding spreken en die grote emoties oproepen, of aan segmenten waar de lobby het effectiefst is. Denk aan de verwijdering van de bebouwing in de nabijheid van hoogspanningsleidingen: formidabele kosten ten behoeve van een nauwelijks meetbaar effect.

Vergelijkbaarheid wordt onmogelijk als geen gebruik wordt gemaakt van integraal toepasbare risicoanalyses. Zonder integrale vergelijking leidt een gesegmenteerd beleid tot wegvallende transparantie en dus tot een irrationeel veiligheidsbeleid. Aan een dergelijke vergelijking ontbreekt het. Ook in dit wetsvoorstel wordt alleen naar binnen gekeken. Vanuit zo'n werkwijze dreigt er buitensporig veel geld in het segment hoogspanningsleidingen te worden gestoken en moeten tunnels absoluut veilig worden gemaakt. Angst, verbeelding en suggestieve argumenten in de sfeer van mensenlevens werven nu eenmaal veel beter dan economische schade.

Vandaar een tweede punt van kritiek van de VVD-fractie op voorliggend wetsvoorstel. Het bevat niet alleen een gebrekkige risicoanalyse, maar onttrekt zich ook aan de vergelijkbaarheid van verschillende risicosegmenten. Een paar weken geleden behandelden we de tunnelveiligheid, nu behandelen we het basisnet en dit eigenlijk ook nog toegespitst op het spoor. Hoe kunnen we weten of de uit deze wet voortvloeiende restricties en investeringen renderen in vergelijking met andere segmenten? Waarom geld steken in een hoger veiligheidsniveau van het spoor en bijvoorbeeld niet in waterveiligheid, een veiliger vliegverkeer, terrorismebestrijding of een veiliger wegverkeer? Dan laat ik segmenten als voedselveiligheid, de vele aspecten van de volksgezondheid en risico's in de huishoudelijke sfeer, in de werkomstandigheden en in de welzijnssfeer nog achterwege.

Het ontbreekt de VVD-fractie aan voldoende objectieve gegevens en onderbouwde argumenten om deze wet te kunnen beoordelen. Er is geen adequaat inzicht geboden in de verschillende aspecten van de gevolgenzide. Hoe moeten we dan beoordelen of investeringen in kansreductie verantwoord zijn? De verlegenheid die zich voordoet met betrekking tot de tunnelveiligheid herhaalt zich ten aanzien van de waterveiligheid. Vanwege het ontbreken van deze integraliteit heeft het behandelen van deze wet iets van tasten in het duister. Of, in termen van de memorie van antwoord: het ontbreekt aan inzicht in de vereiste proportionaliteit van de vele mogelijke preventieve maatregelen. De wet zal wel wat opleveren, maar in objectieve zin en als onderdeel van het totale veiligheidsbeleid weten we onvoldoende wat precies. Wat dus dreigt is ofwel een tekort aan maatregelen, ofwel onjuiste ingrepen of zelfs een teveel aan maatregelen. Dan had het geld beter aan iets anders besteed kunnen worden.

Wat we eigenlijk nodig hebben is een integrale veiligheidswet, een wet waarin beleidsafwegingen en besluiten gebaseerd zijn op een objectieve risicoanalyse waarin alle schade-elementen betrokken zijn in de beschouwingen en berekeningen. Je zou je kunnen afvragen of het niet beter is voorliggend wetsvoorstel even te laten liggen, in afwachting van het moment waarop er objectieve afwegingen kunnen worden gemaakt. Ik schort dit oordeel op in afwachting van een toegespitste vraag. Is de staatssecretaris bereid zo'n integrale veiligheidswet in overweging te nemen? Is ze bereid een dergelijke suggestie ter bespre-

## Schaap

king in het kabinet te brengen? De VVD-fractie overweegt hierover een motie in te dienen. Ik stel het op prijs als de staatssecretaris indringend op mijn betoog ingaat en zich uitspreekt over de daarin geformuleerde vragen, punten van kritiek en suggesties. Ik wacht haar beantwoording af.

De heer **Van Boxtel** (D66):

Wat uw laatste verzoek over een integrale veiligheidswet betreft: komt die in de plaats van het voorstel dat nu voorligt? Of staat uw oordeel daar los van?

De heer **Schaap** (VVD):

Niet helemaal. Dit onderdeel is dan een nadere toespitsing van algemene uitgangspunten voor beleid waarvoor een kaderwet of zoiets dergelijks de basis vormt. Je kunt ook andere toespitsingen in de sfeer van de waterveiligheid of tunnelveiligheid meenemen. Zo'n wet moet in ieder geval een afwegingskader bieden waarbij de gevolgenzijde duidelijk in kaart is gebracht, net als het nut van kansreductie.

Mevrouw **Martens** (CDA):

Als de staatssecretaris ontvankelijk is voor een wet over een integrale norm, dan stelt u voor om dit wetsvoorstel aan te houden, zodat de nieuwe wet daarin kan worden meegenomen. Begrijp ik dat goed?

De heer **Schaap** (VVD):

Ik heb gevraagd of het wellicht zinvoller is om dit wetsvoorstel even te laten liggen, in afwachting van zo'n integrale wet. Er zijn echter veel meer vragen gesteld. Ik wacht eerst de beantwoording af alvorens tot een oordeel te komen.

□

De heer **Van Boxtel** (D66):

Voorzitter. Ook ik heet de staatssecretaris graag van harte welkom in ons midden. Verder feliciteer ik mijn collega Koning met haar maidenspeech. Haar betrokkenheid bij dit onderwerp bleek uit de inhoud van deze speech.

Met deze wet wordt de instelling beoogd van een wetelijk kader voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Het risico van vervoer wordt vastgelegd op basis van het instellen van een beschermingsniveau. Daarnaast wordt toegezien op ruimtelijke aspecten die hiermee samenhangen.

De fractie van D66 hecht grote waarde aan de veiligheid van vervoer over water, weg en spoor. Het beheersen en voorkomen van risico's op ongelukken, inclusief de impact hiervan op de omgeving, zijn haast een vanzelfsprekendheid voor een dichtbevolkt land als Nederland. Wij sympathiseren dan ook met de grondgedachte van de wet, maar wij hebben wel een aantal kritische vragen.

Mevrouw **Martens** (CDA):

D66 hecht aan veiligheid, maar deze wet doet niets aan veiligheid.

De heer **Van Boxtel** (D66):

Ik kom daar in mijn betoog nog op terug.

Mevrouw **Martens** (CDA):

Dank u.

De heer **Van Boxtel** (D66):

De integrale benadering van deze wet krijgt mede vorm door voor het basisnet een maximale waarde in te stellen voor zowel het plaatsgebonden als het groepsgebonden risico. In de memorie van toelichting kunnen we uitvoerig lezen hoe deze risico's zijn gedefinieerd en bepaald. Volgens de memorie van toelichting wordt de robuustheid van het evenwicht bereikt door bij de risicoruimte rekening te houden met de te verwachten groei van het vervoer, zodat in de toekomst nog risicoruimte beschikbaar is voor het vervoer. Niettemin acht het kabinet het nodig om de risicoplafonds bij te stellen, mocht de situatie dit noodzakelijk maken. Het wijzigen van de risicoplafonds geschiedt bij ministeriële regeling. In de Tweede Kamer zijn er amendementen ingediend om het wijzigen van zowel het plaatsgebonden risico als het groepsrisico via een AMvB vast te stellen, aangezien de plafonds zo robuust zijn vastgesteld dat een wijziging uitzondering zal zijn. Het bijstellen van risicoplafonds is van dusdanig groot belang voor de veiligheid dat dit een uiterst kwetsbare aangelegenheid is. Door dit te wijzigen via een ministeriële regeling komt het erg op afstand te staan van de politieke controle. Kan de staatssecretaris nog eens toelichten waarom gekozen is voor een ministeriële regeling en een AMvB intraden is?

Eenzelfde vraag heb ik over de aanwijzing van de routes van het basisnet. In dit wetsvoorstel wordt de route aangewezen via een ministeriële regeling. Ook op dit punt is er in de Tweede Kamer een amendement ingediend om dit bij AMvB te regelen, overigens in lijn met het advies van de Raad van State. De aanwijzing van de route is van essentieel belang voor de werking van het basisnet. Waarom kiest de staatssecretaris ervoor, de politieke controle op afstand te zetten en niet tegemoet te komen aan het advies van de Raad van State en een deel van de Kamer?

De staatssecretaris is verplicht om met grote regelmaat te onderzoeken of de risicoplafonds worden overschreden. Daar waar de plafonds worden bereikt moeten de betrokken partijen onderzoeken hoe "onder het plafond" te komen. De structurele kosten van de monitoring door de infrabeheerders en de analyse hiervan komen voor rekening van het Rijk. Kan de staatssecretaris aangeven wat de verwachte kosten daarvan zijn?

Ik kom op de spanning met de economische ontwikkeling; ook de heer Schaap sprak er al over. Met dit voorliggende wetsvoorstel lopen wij naar mijn opvatting qua wetgeving voorop in vergelijking met de ons omringende landen. Met de Wet basisnet wordt beoogd, een integrale afweging beter mogelijk te maken. De staatssecretaris meent een balans gevonden te hebben tussen de ruimtelijke ontwikkeling, de veiligheidsrisico's en de economische ontwikkeling. Mevrouw Martens heeft in haar bijdrage al gewezen op het feit dat we al allerlei regelingen hebben. Wat voegen die normen eigenlijk toe? Het is goed om het daar nog eens over te hebben.

Nederland is een distributieland. Die slogan hebben wij lang gehanteerd. Vervoer over de weg, over het water en over het spoor is een sterk punt van onze economie. De chemiesector is aangewezen als topsector en geldt als een belangrijke sector voor de Nederlandse economie. Welk effect hebben de vastgestelde risicoplafonds op de economische ontwikkeling van deze sector?

De staatssecretaris verwacht zonder instelling van dit basisnet de komende jaren een overschrijding van de risiconormen. Tot 2020 zullen vervoerders geen hinder ondervinden van de risicoruimte zoals voorgesteld in de Wet

## Van Boxtel

basisnet. Van 2020 tot 2040 wordt er echter een dusdanige toename van bulkvervoer van gevaarlijke stoffen verwacht dat vervoerders ofwel hun frequentie en lading van vervoer moeten verminderen ofwel dusdanig innovatief moeten worden dat ze enerzijds aan de gestelde eisen in deze wet voldoen en anderzijds toch economisch concurrerend blijven. Een stimulans voor vervoerders om innovatief te worden, noemde de minister dit in het debat met de Tweede Kamer. Maar in hoeverre levert dit ook belemmeringen voor het vervoer op?

Ik heb ook vragen in het licht van de Europese situatie. Wij zijn een doorvoerhaven. Ik zei het al, ook voor bulkvervoer wordt gebruikgemaakt van de Nederlandse infrastructuur. Wat zullen de consequenties zijn voor buitenlandse bedrijven indien ze gebruik maken van het Nederlandse basisnet? De minister licht in haar brief van juni 2012 toe dat zij gesprekken heeft gevoerd over de concentratie van goederenvervoer via Zevenaar/Emmerich en dat de Duitsers eraan hechten dat goederenvervoer afgewikkeld blijft worden via de bestaande gebruikelijke grensovergangen. Duitsland heeft Nederland verzocht om geen goederentreinen met gevaarlijke stoffen via het Ruhrgebied te laten rijden. Naast grensovergangen zijn er ook transporten vanuit Duitsland en Frankrijk waarvoor gebruik zal worden gemaakt van het basisnet in Nederland zelf. Hoe vaak zullen buitenlandse treinen naar verwachting gebruikmaken van het basisnet? Is er met landen als Duitsland, België en Frankrijk overleg geweest over de voorgenomen maatregelen die Nederland met dit wetsvoorstel neemt ten aanzien van het vervoer van gevaarlijke stoffen? Zo ja, wat waren de uitkomsten hiervan?

De treinramp in Wetteren heeft veel discussie losgemaakt en onrust veroorzaakt, ook in Nederland en ook onder gemeentelijke bestuurders, van diverse politieke pluimage. Ik heb op televisie zelfs wethouders horen roepen: ik wil dat het nu helemaal stopt in mijn gemeente. Ik denk aan Dordrecht. Gaat dit nu helpen? Wat is de reactie van de Europese Commissie op het ongeluk in België? Is de Commissie voornemens met maatregelen te komen met betrekking tot het vervoer van gevaarlijke stoffen op Europees niveau? Is de staatssecretaris op de hoogte van dergelijke voornemens? Zo ja, hoe verhouden die eventuele voorstellen zich dan tot dit wetsvoorstel?

Ik rond af. Een belangrijke cynische spreuk luidt: "als je het niet belangrijk vindt om te investeren in veiligheid, probeer dan eens een ramp". Wij hechten groot belang aan de borging van veiligheid voor mensen die risico's lopen door eventuele ongelukken als gevolg van bulkvervoer met gevaarlijke stoffen over de Nederlandse infrastructuur. Wel vragen we ons af of we dit moeten faciliteren via deze integrale benadering met risicoplafonds. Gelet op de huidige economische crisis moet je ook afwegen wat het effect van deze wet is op al die bestaande transporten, of het nu gaat om vervoer over het water of om vervoer over de weg. Ik wil daarmee geen loopje nemen met de veiligheidsrisico's voor mensen. De risicoloze samenleving bestaat echter ook niet. Wij hebben nogal eens de neiging om zo mee te gaan in het beschermen tot in het oneindige dat wij andere ontwikkelingen niet meer mogelijk maken. Dat is de spanning rondom dit wetsvoorstel. Nogmaals, ik neem geen loopje met de veiligheid van mensen, maar mij is onvoldoende duidelijk of deze wet ook iets oplevert wat wij niet ook met al bestaande instrumenten kunnen handhaven. Ik laat mij graag overtuigen door de staatssecretaris, maar dan wil ik die spanning wel verwoord zien. Waarom gaat deze wet

in de ogen van de staatssecretaris meer brengen dan de instrumenten die wij nu al hebben?

Mevrouw Martens maakte in het begin van dit debat een prachtige vergelijking met het aantal duiven op de Dam. In Amsterdam hadden ze vroeger een heel goede maatregel om het aantal duiven te beheersen. Je kon een tegel kopen met de tekst "houd uw stadsdeel schoon, eet een duif".

Mevrouw **Martens** (CDA):

De heer Van Boxtel is het toch met mij eens dat de wet niet over veiligheid gaat? Ik proef de hele tijd die spanning ...

De heer **Van Boxtel** (D66):

Het gaat wel over risicoplafonds.

Mevrouw **Martens** (CDA):

Ja, maar met de wet wordt nadrukkelijk niet beoogd waar u zo aan zegt te hechten, namelijk het borgen van de veiligheid van burgers. De staatssecretaris schrijft in de memorie van antwoord: daar gaat de wet niet over, het is een kader voor het afwegen van belangen. Dat is de bedoeling van deze wet, niet de veiligheid.

De heer **Van Boxtel** (D66):

Dat ben ik met u eens. Ik heb drie aspecten genoemd: kaderwetgeving is een balans vinden tussen veiligheid, ruimtelijke ordening en vervoer. Daaraan probeert deze wet te beantwoorden. In uw inbreng hebt u terecht gezegd: wij hebben op onderdelen al genoeg veiligheidsnormen. Die zijn echter alleen gericht op vervoerders. De vraag is wat deze wet doet op top of it.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**:

Dank u wel. Wij zijn wat vroeger geëindigd dan gepland. Daarmee kunnen wij de staatssecretaris faciliteren overeenkomstig haar verzoek. Zij heeft een dringende activiteit elders en daarvoor is zij nu keurig op tijd. Ik schors de vergadering voor de lunchpauze.

De vergadering wordt van 11.46 uur tot 13.30 uur geschorst.

De **voorzitter**:

De ingekomen stukken staan op een lijst die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan, dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

Zoals vorige week is besloten, komen wij vandaag terug op de procedure voor de verkiezing van de beide ondervoorzitters. Ik stel, gehoord het College van Senioren, voor dat de kandidaatstelling voor deze functies na deze openbare vergadering schriftelijk kan plaatsvinden tot uiterlijk vrijdag 5 juli 2013, te 12.00 uur. Kandidaten moeten duidelijk aangeven of zij zich kandidaat stellen voor het eerste dan wel het tweede ondervoorzitterschap, dan wel beide. Het laatste mogelijk voor het geval dat geen verkiezing tot eerste ondervoorzitter volgt. De Griffier zal de kandidaatstellingsbrieven dezelfde dag digitaal aan de leden doorzenden. In de plenaire vergadering van 9 juli krijgen de kandidaten voor het eerste ondervoorzitterschap, in alfabetische volgorde, maximaal vijf minuten de ge-

**Van Boxtel**

legenheid om een toelichting te geven op hun kandidatuur. Aansluitend daarop kan de Kamer vragen stellen aan de kandidaten. Tot slot volgt de stemming overeenkomstig artikel 113 en volgende van ons Reglement van Orde. Daarna volgt dan de procedure voor het tweede onderzitterschap. Wenst een van de leden hierover nog het woord? Dat is niet het geval.

Daartoe wordt besloten.