

Voor u ligt de Nota Vervoer gevaarlijke stoffen. Deze Nota vormt de agenda voor een toekomst waarin vervoer van gevaarlijke stoffen mogelijk is binnen kaders van veiligheid, milieu en leefomgeving.

Het vervoer van gevaarlijke stoffen is een onmisbare schakel in de productie van onder meer kunststoffen, meststoffen, geneesmiddelen en de distributie van brandstoffen. De verwachting is dat het vervoer van gevaarlijke stoffen in de toekomst zal toenemen.

Tegelijkertijd zijn er ontwikkelingen die zorgen voor knelpunten rond het vervoer van gevaarlijke stoffen: spanning tussen ruimtelijke verdichting en veiligheid, het ontbreken van een wettelijk kader om deze spanning te beheersen en behoefte aan meer duidelijkheid rondom verantwoordelijkheden. Met deze punten in het achterhoofd en het vizier op de toekomst is de Nota Vervoer gevaarlijke stoffen ontstaan.

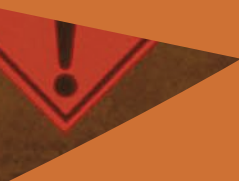
Ik zet in op twee sporen om het geschetste toekomstbeeld te bereiken: het eerste spoor richt zich op de spanning tussen belangen van vervoer, veiligheid en ruimtelijke ontwikkeling. De invoering van een wettelijk vastgelegd Basisnet beoogt een duurzaam evenwicht tussen deze belangen en duidelijkheid voor de toekomst te creëren. Het tweede spoor is gericht op verbreding van het huidige beleidsinstrumentarium om de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen te blijven verbeteren. Regelgeving blijft weliswaar het belangrijkste, maar niet meer het enige beleidsinstrument. Dit betekent dat verantwoordelijkheden zoveel mogelijk zullen worden neergelegd waar zij thuishoren: decentraal wat kan, centraal wat moet en markt waar mogelijk, overheid waar nodig. Tot slot ben ik mij bewust van de toenemende maatschappelijke zorg om veiligheid. Communicatie over risico's speelt daarom in deze Nota een belangrijke rol.

Ik hoop met alle betrokken partijen deze Nota met toewijding in de praktijk te brengen: over de twee sporen op weg naar een veilig en duurzaam vervoer van gevaarlijke stoffen!



Karla Peijs
Minister van Verkeer en Waterstaat





Inhoud

1	Inleiding	8
1.1	Aanleiding en doel van deze nota	8
1.2	Ontwikkelingen rond het vervoer van gevaarlijke stoffen	9
1.3	Aanpak: twee sporen	11
2	Veiligheid: ruimtelijke ontwikkeling en vervoer in balans	14
2.1	Afbakening van een Basisnet	14
2.2	Afbakening gebruiksruimtes en veiligheidszones	20
2.3	Wettelijke basis	22
2.4	Knelpunten wegnemen	22
3	Betere instrumenten voor verbetering van de veiligheid	26
3.1	Zorgsystemen en registratie van incidenten	27
3.2	Verbetering van de regelgeving	29
3.3	Communicatie van de risico's	30
3.4	Specifieke maatregelen: security	31
4	Toezicht en administratie	34
4.1	Handhaving Basisnet	34
4.2	Toezicht	36
4.3	Administratieve en bestuurlijke lasten	36
5	De uitvoering	40
5.1	Agenda spoor 1 voor 2006-2011	40
5.2	Agenda spoor 2 voor 2006-2011	44
5.3	Financiën	50
	Bijlagen	52
1	Samenvatting consequentieonderzoek	54
2	Internationale organisaties en werkwijze	55
3	Gebruikte literatuur	57
4	Afkorting en begrippenlijst	58





1 Inleiding

1

Inleiding

In dit hoofdstuk leest u over de aanleiding en het doel van deze nota. Verder beschrijft dit hoofdstuk de ontwikkelingen bij het vervoer van gevaarlijke stoffen en hoe hiermee zal worden omgegaan.

De rest van deze nota is als volgt opgebouwd.

In hoofdstuk 2 leest u over het eerste spoor dat gericht is op het verminderen van de spanning tussen vervoersbelangen enerzijds en belangen op het terrein van ruimtelijke ordening anderzijds. Die vermindering moet plaatsvinden door vaststelling van de uitgangspunten voor een Basisnet, en van gebruiksruimtes en veiligheidszones. Het hoofdstuk sluit af met een beschrijving van de wettelijke basis voor het eerste spoor en van de knelpunten die ermee weggenomen kunnen worden.

In hoofdstuk 3 leest u over het tweede spoor voor de verbetering van de veiligheid bij het vervoer van gevaarlijke stoffen. Die verbetering moet plaatsvinden door (nieuwe) instrumenten: zorgsystemen en registratie van incidenten, verbeterde regelgeving en door specifieke maatregelen op het gebied van de *security*. Communicatie van de risico's is hierbij een ondersteunend instrument.

In hoofdstuk 4 leest u over de manier waarop het toezicht is geregeld op spoor 1 (veiligheid: ruimtelijke ontwikkelingen en vervoer in balans) en spoor 2 (betere instrumenten voor veiligheid). Sleutelwoorden zijn de Basisnettoets, het monitoren van het vervoer van gevaarlijke stoffen en toezicht.

Hoofdstuk 5, ten slotte, gaat over de uitvoering van het beleid voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. U vindt in hoofdstuk 5 de beleidsagenda's – met actiepunten – voor spoor 1 en voor spoor 2. Een financiële paragraaf sluit dit hoofdstuk af.

Bijlage 1 geeft een samenvatting van het consequentie-onderzoek dat in hoofdstuk 2 aan de orde komt. Bijlage 2 schetst de internationale context voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. In bijlage 3 kunt u de geraadpleegde literatuur vinden. In bijlage 4 vindt u een verklaring van de gebruikte begrippen en afkortingen.

1.1

Aanleiding en doel van deze nota

De spanning tussen ruimte, vervoer en veiligheid neemt toe. De overheid krijgt een andere rol. Er is maatschappelijke zorg over veiligheid. Het bestaande beleidsinstrumentarium kent beperkingen. Allemaal redenen voor vernieuwing van het beleid voor het vervoer van gevaarlijke stoffen.

De hoofdlijnen van deze beleidsvernieuwing staan in de Nota Mobiliteit (2005). De nota die voor u ligt,¹ werkt deze hoofdlijnen verder uit. Uitgangspunt is een integraal beleidskader: dat beschouwt het interne en externe-veiligheidsbeleid in samenhang.

> Vervoer van gevaarlijke stoffen blijft mogelijk.

De regering wil met de voorgestelde maatregelen in deze nota bereiken dat het vervoer van gevaarlijke stoffen mogelijk blijft, binnen de wettelijke en beleidsmatige kaders van veiligheid, milieu en leefomgeving. Uitgangspunt is de balans tussen belangen rondom het vervoer en de ruimtelijke ontwikkeling.

Het vervoer van gevaarlijke stoffen is een onmisbare schakel bij de productie van kunststoffen, meststoffen, geneesmiddelen en de distributie van brandstoffen. In Nederland wordt jaarlijks 180 miljoen ton gevaarlijke stoffen vervoerd (exclusief cabotage en derde-landenvervoer). Het grootste deel, 57%, betreft internationaal vervoer door pijpleidingen. Van de 61 miljoen ton die door de binnenvaart wordt vervoerd, is 25% binnenlands vervoer, de rest is internationaal. Van de 12,3 miljoen ton wegvervoer blijft 80% binnen Nederland. Per spoor wordt 3,7 miljoen ton vervoerd, waarvan 22% binnenlands vervoer is (Nota Mobiliteit, 2005). Het aandeel gevaarlijke stoffen op de luchthaven Schiphol wordt geschat op 2 tot 4%, wat neerkomt op enkele honderdduizenden verzendingen van gevaarlijke stoffen per jaar (Inspectie Verkeer en Waterstaat, 2004).

> Toename van het vervoer van gevaarlijke stoffen.

De verwachting is dat het vervoer van gevaarlijke stoffen tot 2010 zal toenemen (ProRail, 2003; AVV, 2004).²

1.2

Ontwikkelingen rond het vervoer van gevaarlijke stoffen

Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over water wordt een toename van 15 tot 40% verwacht. Voor het vervoer van brandbare vloeistoffen over water wordt op enkele trajecten een sterkere toename verwacht: tussen Amsterdam en Rotterdam 100% en tussen Rotterdam en Antwerpen 50%. Bij het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg nemen de brandbare stoffen (vloeistof en gas) met 20% toe en nemen de toxische stoffen met 50% toe. LPG en ammoniak vormen een uitzondering hierop: het vervoer van deze stoffen blijft naar verwachting gelijk (Kabinetstandpunt Ketenstudies, 2004). Het luchtvervoer groeide het afgelopen jaar 8%, waarvan 2 tot 4% bestaat uit gevaarlijke stoffen.³ Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor wordt geen grote toename verwacht. Daarbij is echter geen rekening gehouden met de effecten van de Tweede Maasvlakte en de Betuweroute.

Deze nota geeft invulling aan de aanbevelingen uit de Evaluatie WVGs (2003), het rapport Handhaven en Gedogen van de Algemene Rekenkamer (2005) en de Evaluatie RNVGS (2005), en aan het advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad Verantwoorde risico's, veilige ruimte (2003), de RIVM nota Nuchter omgaan met risico's (2003) en het Kabinetstandpunt Ketenstudies (2004).

¹ De nota 'Vervoer gevaarlijke stoffen' gaat over het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg, het water, via de lucht (uitgezonderd externe veiligheid luchthavens) en over het spoor. Het vervoer van gevaarlijke stoffen door buisleidingen maakt geen deel uit van deze nota.

² Deze verwachtingen zijn gebaseerd op prognoses van AVV en ProRail. Er kunnen zich altijd ontwikkelingen voordoen die niet zijn voorzien. Een voorbeeld is een mogelijke structurele toename van het vervoer van LPG over de weg als gevolg van een stijging van het gebruik van LPG-autogas door onder andere de hoge olieprijs.

³ Cijfers van Amsterdam Airport Schiphol. Het aandeel gevaarlijke stoffen is een expert-inschatting van de Inspectie Verkeer en Waterstaat.

De ontwikkelingen die om een andere aanpak van het vervoer van gevaarlijke stoffen vragen, zijn:

- De spanning tussen ruimte, vervoer en veiligheid neemt toe.
- De rol van de overheid verandert.
- De samenleving vraagt om duidelijk en samenhangend veiligheidsbeleid.
- Verantwoordelijkheden zijn niet altijd duidelijk.
- De huidige beleidsinstrumenten zijn beperkt.

Deze paragraaf licht deze ontwikkelingen achtereenvolgens toe.

> De spanning tussen ruimte, vervoer en veiligheid neemt toe.

De Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad hebben in juni 2003 het gezamenlijk advies 'Verantwoorde Risico's, Veilige Ruimte' uitgebracht. Daarin stellen zij dat er meer en meer spanningen ontstaan tussen maatschappelijke ontwikkelingen zoals economische groei en de rol van transport daarbij, de ruimtelijke strategie van verdichting en de verhoogde aandacht voor veiligheid.

> De rol van de overheid verandert.

De rol van de (rijks)overheid ten opzichte van mede-overheden en de markt verandert. Meer en meer zaken worden decentraal geregeld: 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Ook wil de overheid meer door de markt laten oppakken binnen de kaders die het Rijk stelt. De Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit hebben als uitgangspunt: 'markt waar mogelijk, overheid waar nodig'.

Verder wil de overheid minder regels voor burgers, overheden en bedrijven. Dit om de concurrentiepositie van Nederland te versterken, de regelzucht en bureaucratie te verminderen en de verantwoordelijkheid en zeggenschap van burgers te vergroten (Hoofdlijnenakkoord, 2003).

> De samenleving vraagt om duidelijk en samenhangend veiligheidsbeleid.

Gebeurtenissen zoals de vuurwerkramp in Enschede en incidenten met lekkende ketelwagens of kantelende vrachtwagens zorgen voor een permanente aandacht van maatschappij en media voor gevaarlijke stoffen. Overheid en bedrijfsleven houden in hun communicatiebeleid tot nu toe onvoldoende rekening met de gevolgen die deze incidenten hebben op de beleving van het vervoer van gevaarlijke stoffen (dat constateert ook de Gemengde Commissie Gevaarlijke stoffen/risicobeleid van het Programma Andere Overheid (PAO) in 2005).

> Verantwoordelijkheden zijn niet altijd duidelijk.

Vervoer wordt niet langer als een op zichzelf staand fenomeen gezien, maar als een van de schakels in de keten van productie, opslag, vervoer en eindgebruik. De (inter)nationale regelgeving kent een groot aantal voorschriften die verschillende partijen in deze keten aanspreken, zoals de verzender, de verpakker, de vervoerder en de ontvanger.

In de praktijk lijken de meeste partijen echter vooral oog te hebben voor hun eigen schakel in de vervoersketen en veel minder voor de overige schakels. Verder schort er het nodige aan de mogelijkheden en bereidheid van partijen om elkaar aan te spreken op elkaars verantwoordelijkheden.

Uit de Evaluatie RNVGS (2005) blijkt dat betrokkenen niet altijd op de hoogte zijn van hun verantwoordelijkheden en 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 – en soms bewust – niet tegemoet. De belangrijkste oorzaak hiervan is het ontbreken van een wettelijke basis van het externe-veiligheidsbeleid voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Dit is ook een van de conclusies van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer (2005) naar de handhavingpraktijk in Nederland.

> De huidige beleidsinstrumenten zijn beperkt.

Het huidige instrumentarium bestaat vooral uit (internationale) regelgeving en is niet afdoende om de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen te kunnen blijven verbeteren. Veel mogelijkheden om veiligheidswinst te realiseren zijn inmiddels benut. Er moet dus gezocht worden naar nieuwe beleidsarrangementen zoals zorgsystemen. (Dit is ook geconcludeerd tijdens het Algemeen Overleg over de voortgangsrapportage externe veiligheid (2002) en in de aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer van de Evaluatie WVGs (TK 29 444, nr. 1).) Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de ervaringen die hiermee reeds in de zeevaart en luchtvaart zijn opgedaan.

Nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen brengen direct beperkingen met zich mee voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Veranderingen in het vervoer van gevaarlijke stoffen hebben direct consequenties voor de ruimtelijke ontwikkeling. Deze wisselwerking is één van de beperkingen van het huidige externe-veiligheidsbeleid.

Daarnaast zijn de consequenties van het externe-veiligheidsbeleid voor het vervoer van gevaarlijke stoffen en voor de ruimtelijke ordening gevoelig voor veranderingen in de onderliggende rekenmodellen en voor de wijze waarop bijvoorbeeld bevolkingsgegevens worden ingevoerd.

1.3

Aanpak: twee sporen

Om de belangen van vervoer, ruimtelijke ontwikkeling en veiligheid meer met elkaar in evenwicht te brengen, én om de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen te verbeteren zet het Rijk in op twee sporen die elkaar aanvullen. Het eerste spoor richt zich op het beheersen van de spanning tussen de verschillende belangen. Het tweede spoor richt zich op het permanent verbeteren van de veiligheid.

> Het eerste spoor: ruimtebeslag en veiligheidsbeleid in balans.

De Raad van Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad constateren een spanning tussen ruimtelijke verdichting en het externe-veiligheidsbeleid. Het eerste spoor draagt bij aan een oplossing hiervoor. Het belangrijkste onderdeel van dit spoor is een wettelijk vastgelegd Basisnet voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Daarmee wordt een duurzaam evenwicht gecreëerd tussen de belangen van vervoer, ruimte en veiligheid. Het Basisnet komt ook tegemoet aan een aantal bezwaren van het huidige externe-veiligheidsbeleid. Zo krijgt het berekenen van risico's een minder prominente positie en zorgt het Basisnet voor meer duidelijkheid over de verantwoordelijkheden rondom externe veiligheid.

> Het tweede spoor: meer instrumenten en meer duidelijkheid.

Het tweede spoor wil de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen blijven verbeteren door het huidige beleidsinstrumentarium verder uit te breiden. Wet- en regelgeving worden niet langer gezien als het enige instrument voor het verbeteren van de veiligheid. Wet- en regelgeving moeten samen met andere beleidsinstrumenten, zoals zorgsystemen en incidentregistratie, zorgen voor verbetering van de veiligheid.

Daarnaast komt er meer aandacht voor de vereenvoudiging en verduidelijking van regelgeving en voor afstemming met het beleid en de regelgeving in de rest van de keten, zoals regelgeving voor opslag en gebruik. Om beter rekening te kunnen houden met de maatschappelijke beleving van het vervoer van gevaarlijke stoffen komt er een risicocommunicatiebeleid. Ook worden onduidelijkheden in de verantwoordelijkheden aangepakt.

> Decentraal, met ruimte voor eigen verantwoordelijkheid.

Beide sporen gaan ervan uit dat zoveel mogelijk decentraliseerd wordt geregeld en dat er zoveel mogelijk ruimte komt voor eigen verantwoordelijkheid van de markt, de provincies en de gemeenten, binnen de door het Rijk gestelde kaders.

Een voorbeeld van het eerste spoor is dat de markt, de infrastructuurbeheerders en de medeoverheden binnen de spelregels van het Basisnet de vrijheid hebben het vervoer naar eigen inzicht af te wikkelen en bouwprojecten naar eigen inzicht uit te voeren. Een voorbeeld van het tweede spoor is dat de overheid vaker doelregelgeving opstelt zodat de markt kan bepalen hoe dat doel bereikt wordt.



2 Veiligheid

Ruimtelijke ontwikkeling en vervoer in balans



2

Veiligheid: ruimtelijke ontwikkeling en vervoer in balans

In dit hoofdstuk leest u over het eerste spoor dat gericht is op het verminderen van de spanning tussen vervoersbelangen enerzijds, en belangen op het terrein van ruimtelijke ordening anderzijds. Die vermindering moet plaatsvinden door vaststelling van een Basisnet en van gebruiksruimtes en veiligheidszones. Het hoofdstuk sluit af met een beschrijving van de wettelijke basis voor het eerste spoor en van de knelpunten die ermee weggenomen kunnen worden.

2.1

Afbakening van een Basisnet

Het kabinet wil na overleg met bedrijfsleven, infrastructuurbeheerders, provincies en gemeenten een Basisnet voor het vervoer van gevaarlijke stoffen vaststellen. Daarbij wordt een afweging gemaakt tussen ruimtelijke, vervoers- en veiligheidsbelangen. Op die manier wil het kabinet het vervoer van gevaarlijke stoffen zo duurzaam mogelijk maken en duidelijkheid bieden over de consequenties van dit vervoer voor bedrijfsleven, bestuurders, hulpverlenings- en rampenbestrijdingsinstanties en burgers. Ook komt het kabinet hiermee tegemoet aan enkele bezwaren van het huidige externe-veiligheidsbeleid.

**> Vervoer én ruimte,
voor de lange termijn.**

Het Basisnet omvat de infrastructuur die hoort bij het vervoer over spoor, weg en water. De Regeling die tot stand wordt gebracht ter uitvoering van de Reguleringswet Vervoer Gevaarlijke Stoffen per spoor (RVGS-spoor) is de belangrijkste bouwsteen voor het Basisnet Spoor. Zoals de Minister van Verkeer en Waterstaat mede namens de bewindslieden van VROM, BZK en EZ in een brief aan de Tweede Kamer heeft aangekondigd, zal de RVGS-spoor op 1 januari 2007 in werking treden (TK 24 611, nr. 4). De RVGS-spoor gaat alleen over het vervoer, het Basisnet Spoor betreft daarnaast ook de ruimtelijke kant van dat vervoer. Bovendien neemt het Basisnet Spoor, in tegenstelling tot RVGS-spoor, ook de toekomstige nieuwe bedrijfsmatige activiteiten van de Tweede Maasvlakte en de uitbreiding van de chemische industrie in Limburg mee.

**> Eerst het Basisnet
Spoor, dan het Basisnet
Weg en het Basisnet
Water.**

De basisnetten Weg en Water worden zo spoedig mogelijk daarna vastgesteld. Het Basisnet Weg heeft in principe betrekking op het hoofdwegennet en het Basisnet Water op het hoofdvaarwegennet.

De vaststelling van het Basisnet vindt plaats op basis van bestaande wegen, spoor- en vaarwegen en bestaande plannen tot uitbreiding van het (vaar- en spoor)wegennet. Als blijkt dat de aanleg van nieuwe

infrastructuur wenselijk is om het Basisnet verder te kunnen vormgeven, dan zal dat in de verdere ontwikkeling van het Basisnet worden meegenomen. Nieuwe infrastructuur doorloopt een eigen besluitvormingsprocedure en zal daarom op een later tijdstip separaat ter besluitvorming worden voorgelegd.

> Alleen voor levensbedreigende effecten.

Het Basisnet heeft alleen betrekking op die stoffen die bij een ongeval een (levens)bedreigend effect kunnen hebben op een ruime afstand van de bron (in dit geval: vervoermiddel plus lading). Het Basisnet is niet bedoeld voor stoffen die bij een ongeval voornamelijk nabij de bron gevaarlijk zijn.

Een voorbeeld van het eerste type stoffen zijn giftige gassen die, nadat ze zijn vrijgekomen bij een incident, tot ver in de omtrek tot levensgevaar kunnen leiden. Voorbeelden van het tweede type stoffen zijn veel vaste stoffen, verpakte lading en ook bijtende zuren die vooral plaatselijk schadelijk zijn.

Uitgangspunten voor het Basisnet

- Uitgangspunten:**
- > verdragen en kader-richtlijnen
 - > convenant Akzo Nobel
 - > Defensie
 - > Kabinetsstandpunt Ketenstudies
 - > drie categorieën routes
 - > Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur

Het vervoer van gevaarlijke stoffen over het Basisnet moet voldoen aan de relevante verdragen en kader-richtlijnen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het ADR, het RID, het ADN en de richtlijnen 94/55/EG en 96/49/EG. Het vervoer van gevaarlijke stoffen dat op grond hiervan is toegestaan, mag door Nederland slechts aan extra regels worden onderworpen voorzover dit niet in strijd is met de internationale regelgeving.

Chloortransporten per spoor

> Geen structureel vervoer van chloor per spoor.

Met het in 2002 gesloten convenant tussen Akzo Nobel en het Rijk komt per 2006 een definitief einde aan het structureel vervoer van chloor per spoor binnen Nederland. De productie en verwerking van chloor in Nederland is vanaf dat moment geografisch in balans, waardoor transport overbodig is geworden. Het kabinet spant zich in om het ontstaan van nieuwe structurele stromen van chloor via het spoor te voorkomen en hanteert daarbij het chloorconvenant als uitgangspunt.

Het kabinet wil nadrukkelijk wél de mogelijkheid openhouden om via een apart regime (bijvoorbeeld een apart vergunningstelsel) incidentele chloortransporten toe te kunnen staan. Daarmee is de sturingsfilosofie van het Basisnet niet op het binnenslands vervoer van chloor per spoor van toepassing. Er wordt momenteel onderzocht in hoeverre deze wens van het kabinet juridisch haalbaar is, gegeven de bestaande (internationale) regelgeving.

Defensie niet belemmeren

> Noodzakelijke aan- en afvoer voor Defensie blijven mogelijk.

Bij het vaststellen van het Basisnet zal rekening worden gehouden met de opgedragen activiteiten aan de defensieorganisatie. Dit houdt in dat de aan- en afvoer van voor defensie noodzakelijke gevaarlijke stoffen van en naar de locaties die daarbij betrokken zijn, mogelijk moet blijven.

Resultaten Ketenstudies

> Kabinetsstandpunt Ketenstudies ammoniak, chloor en LPG.

Ook het Kabinetsstandpunt Ketenstudies ammoniak, chloor en LPG (2004) zal worden meegenomen in het Basisnet. Maar eerst moet nog worden bekeken of het Kabinetsstandpunt nog aansluit bij recente informatie en ontwikkelingen. Een voorbeeld is het consequentie-onderzoek naar de gevolgen van een wettelijke

verankering van de risiconormen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Het consequentieonderzoek brengt niet alleen de risico's van het vervoer van LPG, chloor en ammoniak in kaart, maar van meer gevaarlijke stoffen. Voor een aantal locaties is gebruikgemaakt van meer actuele gegevens en betere risico-inschattingen. Dat leidt voor die locaties tot andere – vaak lagere, maar soms ook hogere – risico's dan in de Ketenstudies.

Drie soorten routes

> Nota Mobiliteit: drie hoofdcategorieën voor vervoer van gevaarlijke stoffen.

Het kabinet volgt de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit en wil bij het Basisnet zoveel mogelijk uitgaan van drie hoofdcategorieën:

- 1 Het vervoer van gevaarlijke stoffen krijgt geen beperkingen opgelegd, maar er gelden wel ruimtelijke beperkingen.
- 2 Er gelden beperkingen voor het vervoer en voor ruimtelijke ontwikkelingen.
- 3 Er gelden alleen beperkingen voor het vervoer en er gelden geen ruimtelijke beperkingen.

De verschillen tussen het vervoer over spoor, weg en binnenwateren kunnen ertoe leiden dat de uitwerking van deze categorie-indeling per modaliteit anders is. Het kabinet gaat na wat de financiële consequenties van deze categorie-indeling zijn en hoe hiermee moet worden omgegaan. De uitvoeringskosten zijn onderdeel van de Programmafinanciering voor de versterking van de uitvoering en handhaving van het externe-veiligheidsbeleid.

> Gebruiksruimte en veiligheidszones.

De beperkingen voor het vervoer worden neergelegd in een gebruiksruimte. De ruimtelijke beperkingen komen tot uitdrukking in vaste (niet veranderlijke) veiligheidszones. Op routes van categorie 1 is de gebruiksruimte in principe onbeperkt. De Betuweroute is een voorbeeld van zo'n route: deze moet maximaal benut worden voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Vanwege de onbeperkte gebruiksruimte voor routes van categorie 1, zullen er voorzieningen worden getroffen, zodat gemeenten toch risicoberekeningen kunnen uitvoeren voor de groepsrisicoafweging (GR-afweging). Daarnaast zullen er voorzieningen worden

getroffen om te voorkomen dat de PR 10⁻⁶/jaar-contour verder reikt dan de veiligheidszone. Op routes van categorie 2 kent de gebruiksruimte een plafond.

> Routes van categorie 3: de meeste beperkingen, wel ruimte voor overloop.

De meeste beperkingen voor het vervoer gelden op de routes van categorie 3. Langs deze routes gelden geen planologische beperkingen ten gevolge van externe veiligheid en worden om die reden ook geen veiligheidszones vastgesteld.⁴ Dit betekent dat de PR 10⁻⁶/jaar-contour op de infrastructuur blijft gelden. Deze routes kunnen echter wel gebruikt worden voor niet-regulier transport, bijvoorbeeld als routes van categorie 1 of 2 voor onderhoud of door een ongeval gesloten zijn. Op dezelfde manier is het mogelijk dat bij een ingrijpende verstoring op een route van categorie 1 als gevolg van bijvoorbeeld calamiteiten de gebruiksruimte op routes van categorie 2 tijdelijk wordt overschreden. Hiervoor stellen de infrastructuurbeheerders tijdens de uitwerking van het Basisnet procedures op.

Het kabinet gaat uit van vaste veiligheidszones van circa 30 meter voor de routes van categorie 1 die deel uitmaken van het Basisnet Weg en het Basisnet Spoor. Die afstand is gebaseerd op de effectafstand van brandbare vloeistoffen, veruit de meest vervoerde gevaarlijke stof. Hierdoor kan de veiligheid van de burger beter worden gewaarborgd. Ook is de handhaving gemakkelijker, omdat er niet hoeft worden omgekeken naar stoffen met een zelfde of kleinere effectafstand.

Met name vanwege dit handhavingsaspect zal dezelfde (effect)benadering worden gevolgd voor routes van categorie 2 die deel uitmaken van het Basisnet Weg. Uitgaande van betere handhavingsmogelijkheden op het spoor is het onverkort toepassen van de afstand van 30 meter bij alle routes van categorie 2 van het Basisnet Spoor niet noodzakelijk. Daarbij is maatwerk (op basis van een belangenafweging tussen vervoers- en ruimtelijke aspecten) aan de orde. Met name langs de Brabantroute waar in het kader van het project KIEV afspraken zijn gemaakt over ruimtelijke verdichtingsprojecten en het vervoer als gevolg van de ingebruikname van de Betuweroute afneemt ten opzichte van de huidige situatie, zou een kleinere afstand kunnen worden aangehouden.

Voor het Basisnet Water zal nog worden nagegaan of een veiligheidszone van 30 meter voldoende is. De veiligheidszones rondom het Basisnet Water sluiten ook aan bij de doelen van het beleid voor ruimte langs de vaarwegen. Dit beleid richt zich op het borgen van de interne veiligheid en de vaarfunctie (Nota Mobiliteit, 2005). De provincie Zuid-Holland kent al een dergelijk beleid voor de belangrijkste scheepvaartwegen.

> Vanaf welk punt gemeten?

De veiligheidszones gelden vanaf de rand van de infrastructuur die benut wordt voor het vervoer van gevaarlijke stoffen.

In sommige gevallen kan het noodzakelijk zijn grotere veiligheidszones vast te stellen, bijvoorbeeld langs routes van categorie 1, bij voorgenomen plannen voor de uitbreiding van het spoor-, vaar- en wegennet of waar sprake is van grote overschrijdingen van het plaatsgebonden risico (PR). Dat laatste lijkt met name het geval te zijn op een aantal plaatsen langs de A4, A15, A16, A17 en A27. Afhankelijk van de ernst van de problematiek, denkt het kabinet aan het vaststellen van zones die variëren van 40 tot 100 meter. In bijna alle gevallen gaat het hierbij om situaties waarbij grote hoeveelheden LPG worden vervoerd.

Er kunnen ook situaties zijn waar de omstandigheden zo specifiek zijn, dat er gerekend moet worden. Denk bijvoorbeeld aan sommige stationsgebieden. In deze situaties is de PR 10^{-6} /jaar-contour maatgevend voor de afstand die moet worden aangehouden tussen de infrastructuur en kwetsbare objecten bij het vaststellen van ruimtelijke plannen. Dit kan leiden tot afstanden die groter of kleiner zijn dan 30 meter.

Chemieclusters Nota Ruimte

> Goede verbindingen tussen oost en west, en noord en zuid.

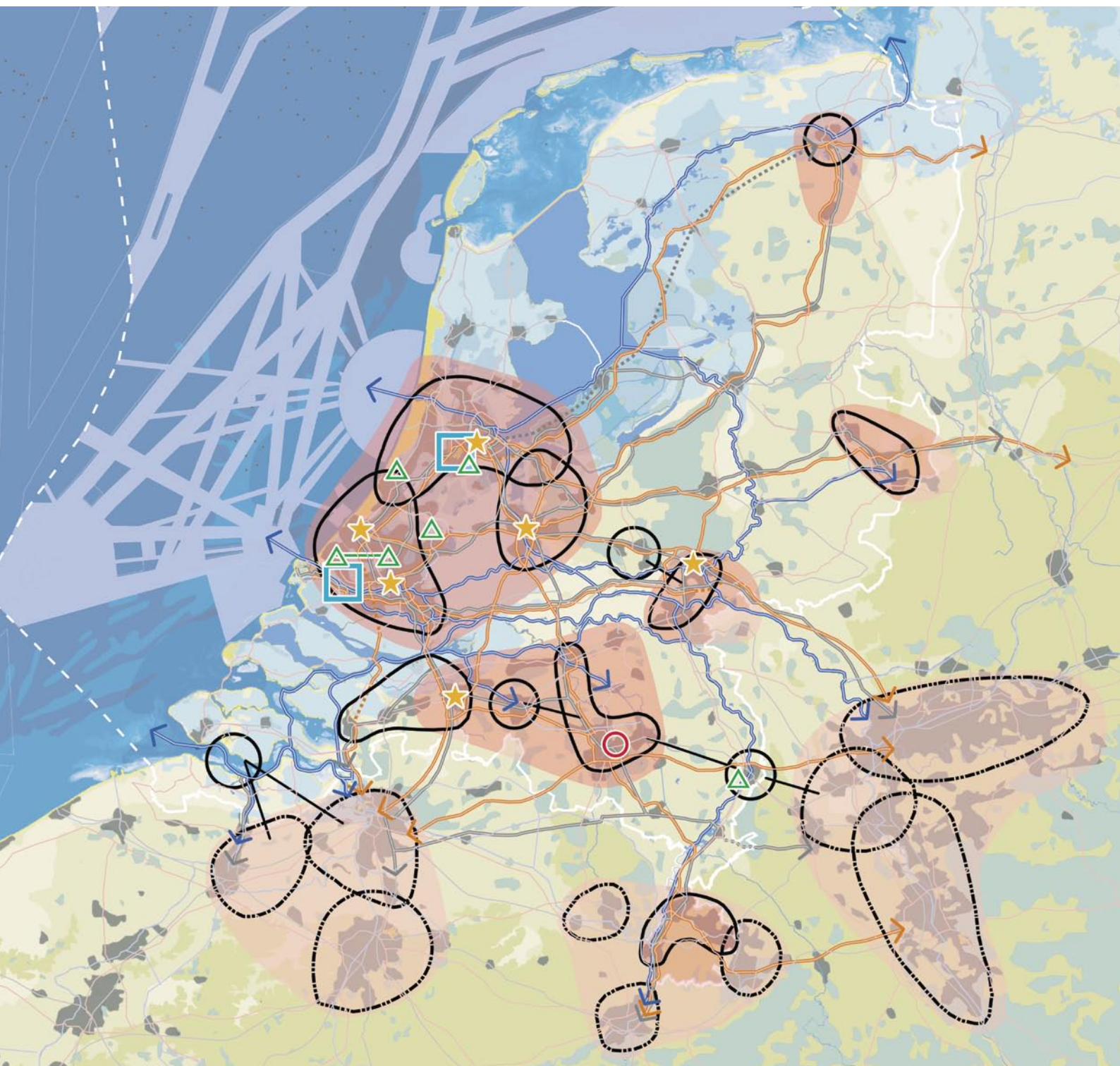
Het vervoer van gevaarlijke stoffen is voor een groot deel verbonden aan industriële activiteiten, in het bijzonder het Rotterdamse havengebied als mainport, het Amsterdam-Noordzeekanaalgebied en enkele andere grote industriële locaties, die voornamelijk liggen in de economische kerngebieden en het aangrenzende buitenland: Moerdijk, Vlissingen-Sloehaven, Kanaalzone Terneuzen-Gent, Antwerpen, Delfzijl, Geleen, en het Duitse Rijn/Roergebied (Nota Ruimte, 2004).

Het Basisnet verbindt in ieder geval de hiervoor genoemde gebieden, en zorgt voor goede oost-west- en noord-zuidverbindingen met het achterland. Tussen de gebieden worden voor de modaliteiten weg en water verbindingen aangewezen van categorie 1 of 2. Voor beide modaliteiten zou er daarnaast minimaal één route van categorie 1 moeten zijn voor de noord-zuid- en de oost-westverbindingen. Voor de oost-westverbindingen zijn voor alle modaliteiten potentiële routes van categorie 1 beschikbaar. Bij de ontsluiting van het Rotterdamse havengebied doen zich spanningen voor bij de modaliteit weg vanwege de externe-veiligheidsproblematiek rondom de Drechtunnel (weg). De contouren van het basisnet spoor zijn reeds geschetst in de Nota Ruimte. Daarvoor is afgesproken dat de Betuweroute de oost-westverbinding van categorie 1 wordt. Bij de noord-zuidverbinding Rotterdam-België kan de eventuele ontwikkeling van een speciale goederenspoorverbinding via Antwerpen (RoBel) op langere termijn betekenis hebben. Uit de studie naar RoBel blijkt dat het vanuit capacitaire en milieu-overwegingen niet noodzakelijk is om binnen afzienbare termijn (niet vóór 2020) een nieuwe spoorlijn voor goederenvervoer tussen Rotterdam en Antwerpen te realiseren. De vervoersontwikkeling zal evenwel de komende jaren periodiek geanalyseerd worden om een vinger aan de pols te houden en zodoende goed te kunnen bepalen wanneer wel (delen van) het eindbeeld gerealiseerd moeten zijn (Nota Mobiliteit, 2005).

Naast deze twee hoofdfassen hebben ook de spoorverbindingen die van belang zijn voor de bereikbaarheid van het Amsterdam-Noordzeekanaalgebied en de overige in de Nota Ruimte genoemde grote haven- en industriële locaties een bijzondere functie voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Deze vormen verbindingen van categorie 2. De overige spoorverbindingen vallen in categorie 3.

> Bedrijventerreinen bij het Basisnet.

Het Basisnet heeft een structurerende functie voor activiteiten die vervoer van gevaarlijke stoffen met zich meebrengen. Dat past bij het streven van het Rijk om nationale stedelijke netwerken, economische kerngebieden en hoofdverbindingssassen te bundelen (zie Nota Ruimte, 2004). Het ruimtelijk-economisch beleid moet ernaar streven om inrichtingen of activiteiten die vervoer van gevaarlijke stoffen nodig hebben, bij het Basisnet te plaatsen.



- Economie**
- Economisch kerngebied
 - Economisch kerngebied buitenland (illustratief)
 - Mainport
 - Brainport
 - △ Greenport
- Infrastructuur**
- Hoofdverbindingssas water
 - Hoofdverbindingssas spoor (w.o. Hanzelijn)
 - Zuiderzeelijn/ontbrekende schakel IJzeren Rijn
 - Hoofdverbindingssas weg
 - Ontbrekende schakel hoofdverbindingssas weg
 - Scheepvaartroute

- Verstedelijking**
- Nationaal stedelijk netwerk
 - Stedelijk netwerk buitenland (illustratief)
 - ★ Nieuw Sleutelproject
- Ondergrond**
- Vereenvoudigde topografie
 - Grens Exclusieve Economische Zone (EEZ) en 12-mijlszone

> Provincies zijn verantwoordelijk.

De Nota Ruimte legt de verantwoordelijkheid daarvoor bij de provincies: de Nota Ruimte wijst op de wenselijkheid om bij het ontwikkelen van het locatiebeleid specifiek aandacht te besteden aan bedrijven die met gevaarlijke stoffen werken. Logischerwijze wordt in de toekomst bij de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen en bij de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen rekening gehouden met de ligging van het bedrijventerrein ten opzichte van het Basisnet. De zogeheten mobiliteitstoets kan hierbij behulpzaam zijn; dit is een gereedschapskist voor het tijdig integreren van verkeers- en vervoersaspecten in het proces van ruimtelijke ordening.⁵

Een aantal provincies treft al voorbereidingen voor provinciale basisnetten, vooruitlopend op de vaststelling van het landelijke Basisnet. Het kabinet juicht dat toe omdat dit de aansluiting garandeert van het landelijke Basisnet op het onderliggende (vaar)wegenet in de lijn van de Wet Vervoer Gevaarlijke Stoffen (WVGS). Het kabinet overlegt met het IPO om in heel Nederland provinciale basisnetten in te voeren.

Tunnelregime

> Speciale aandacht voor tunnels.

Bij de vaststelling van het Basisnet Weg wordt rekening gehouden met het tunnelregime uit de Regeling vervoer over land van gevaarlijke stoffen (VLG). Dit tunnelregime is in overleg met het bedrijfsleven, de brandweer en de overheden totstandgekomen. (Ondertussen wordt er ook gewerkt aan een nieuwe internationale regeling.) Hierdoor is de uitwerking van het Basisnet in principe mede afhankelijk van de ligging van bestaande tunnels en wordt de aanleg van nieuwe tunnels afhankelijk van het Basisnet.

Spoorwegemplacements

> Speciale aandacht voor Kijfhoek.

Deel 1 van de Nota Mobiliteit geeft aan dat een beperkt aantal emplacements onlosmakelijk met het Basisnet verbonden is. Bij de uitwerking van het Basisnet zullen voorzieningen worden getroffen voor deze spoorwegemplacements. Het emplacement Kijfhoek wordt

vanwege zijn strategische functie in het nationale en internationale goederenvervoer, onderdeel van het Basisnet. Voor dit emplacement zullen in het kader van het Basisnet bijzondere ruimtelijke maatregelen worden genomen.

Hulpverlening en rampenbestrijding

> Gevolgen voor hulpverlening en rampenbestrijding.

Het Basisnet moet ook rekening houden met de mogelijkheden en gevolgen voor hulpverlening en rampenbestrijding. De primaire verantwoordelijkheid voor hulpverlening en rampenbestrijding rond het Basisnet ligt bij de gemeenten. Onderling overleg en de instelling van de veiligheidsregio's kunnen eraan bijdragen dat de hulpverlening rondom het Basisnet landelijk op elkaar is afgestemd.

Gemeenten en andere betrokkenen kunnen zorgen voor goede bereikbaarheid van routes waarover vervoer van gevaarlijke stoffen plaatsvindt en voor de aanwezigheid van voldoende blusvoorzieningen en vluchtwegen, als zij hiermee vanaf het begin van de ruimtelijke planvorming rekening houden. Ook de zelfredzaamheid van burgers op een route met gevaarlijke stoffen is een aandachtspunt. Het NIBRA onderzoekt momenteel hoe deze zelfredzaamheid kan worden vergroot. Ook in de risicocommunicatie zal meer aandacht komen voor de vergroting van de zelfredzaamheid door bijvoorbeeld de bekendheid van burgers met het Basisnet te vergroten en aan te geven wat ze moeten doen bij een incident.

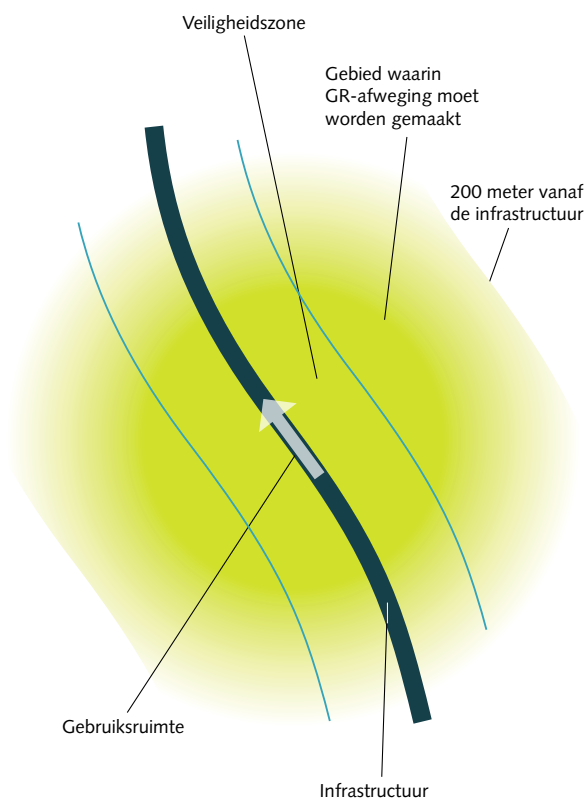
⁴ Uiteraard vloeien er in deze gebieden nog wel ruimtelijke beperkingen voort uit bijvoorbeeld eisen ten aanzien van geluid en luchtkwaliteit.

⁵ In de 'Handleiding goederenvervoer en bedrijventerreinen' (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2003) wordt de mobiliteitstoets omschreven.

2.2

Afbakening gebruiksruimtes en veiligheidszones

De gebruiksruimtes en de veiligheidszones worden vastgesteld op basis van huidige en toekomstige ruimtelijke en vervoersontwikkelingen, het type vervoer van gevaarlijke stoffen, de risico's van dit vervoer en de kwetsbaarheid van de omgeving. De omvang van de gebruiksruimte en veiligheidszone wordt in principe eenmalig vastgesteld. Er kunnen zich echter altijd onvoorziene situaties voordoen. Een voorbeeld is de uitbreiding van een weg van twee naar drie rijbanen. Dit kan ertoe leiden dat de gebruiksruimte en/of de veiligheidszone moeten worden aangepast.



Gebruiksruimte

> Welk vervoer,
hoeveel en waar?

De gebruiksruimte regelt welk vervoer van (categorieën) gevaarlijke stoffen en soms ook welke hoeveelheden per categorie of stof, op een bepaalde route of een routedeel mag plaatsvinden. Daarmee wordt de gebruiksruimte uitgedrukt in een opsomming van stofcategorieën, al dan niet met gelimiteerde hoeveelheden.

Zowel vervoerders als infrastructuurbeheerders werken aan permanente verbetering van de veiligheid van het vervoer. De veiligheidswinst die dit oplevert, kan worden benut om binnen de gebruiksruimte een toename van het vervoer mogelijk te maken. De effecten van veiligheidsmaatregelen moeten zichtbaar kunnen worden gemaakt in de uitkomsten van risicoanalyses. Het Rijk zal hiervoor in overleg met de betrokken bedrijven en het RIVM voorzieningen treffen, waaronder inschattingen op basis van *expert judgement*.

Veiligheidszones

> Een vaste zone.

Net als de omvang van de gebruiksruimte wordt ook de omvang van de veiligheidszone in principe eenmalig vastgelegd. De veiligheidszone wordt daarmee statisch in plaats van dynamisch. Het gebied waarbinnen ruimtelijke beperkingen gelden, wijzigt dus niet door veranderingen in het vervoer of het rekenmodel, dit in tegenstelling tot het huidige beleid.

> Niet alleen het
grondoppervlak maar
ook erboven.

De veiligheidszones hebben een driedimensionale werking. Dit betekent dat er geen kwetsbare objecten boven de infrastructuur gerealiseerd mogen worden, als er veiligheidszones langs die infrastructuur liggen. Door infrastructuur te overkappen, wordt bebouwing wel mogelijk. Als er sprake is van vervoer van stoffen die explosies kunnen veroorzaken, vereist dit echter bijzondere en vaak zeer kostbare constructies.

> Geen kwetsbare objecten in de veiligheidszone.

Net als bij het Besluit externe veiligheid inrichtingen (BEVI), mogen gemeenten binnen de veiligheidszone geen kwetsbare objecten realiseren.⁶

Voor nieuwe beperkt kwetsbare objecten geldt de veiligheidszone als richtwaarde. Buiten de veiligheidszone mogen provincies en gemeenten zelf bepalen wat 'verantwoorde ruimtelijke ontwikkelingen' zijn.

> Groepsrisico (GR).

Bij het vaststellen van ruimtelijke plannen langs routes van categorie 1 of 2 waarbij sprake is van een toename van het GR, moet de gemeente wel een GR afweging maken. Het Rijk heeft samen met de medeoverheden een handreiking ontwikkeld voor afwegingen van het GR. Om de kwaliteit van deze afwegingen te vergroten, overweegt het kabinet om een onafhankelijke instantie, bijvoorbeeld het RIVM, steekproefsgewijs de GR-berekening van gemeenten te laten toetsen (ter voorkoming van een misverstand: het gaat hier niet om de lokaal gemaakte GR-afweging) en aanbevelingen te laten doen over de mogelijkheden de GR-berekeningen te verbeteren.

In lijn met de circulaire RNVGS gelden er in principe geen beperkingen aan het ruimtegebruik in het gebied dat op meer dan 200 meter van een route of tracé ligt. Bestuursorganen kunnen wel andere maatregelen overwegen voor de mogelijke effecten van een ongeval met gevaarlijke stoffen, die soms verder reiken dan de genoemde 200 meter. Denk daarbij aan maatregelen voor de zelfredzaamheid van de bevolking, zoals goede vluchtwegen, slimme bouwvoorschriften en specifieke voorlichting. Dergelijke maatregelen kunnen ook aan de orde zijn, als er geen sprake is van een overschrijding van de oriëntatiewaarde voor het GR.

> Vervoer zoveel mogelijk buiten dichtbevolkte gebieden.

Bij de uitwerking van het Basisnet wordt ernaar gestreefd het vervoer van die stoffen die bepalend zijn voor het GR zoveel mogelijk te laten plaatsvinden buiten gebieden met hoge bevolkingsconcentraties.

De aandacht gaat hierbij vooral uit naar het wegvervoer, omdat er op het spoor en het water beperkte keuzemogelijkheden zijn en het vervoer van gevaarlijke stoffen daar per de finitie geconcentreerd is. Voor een aantal gemeentes kan een concentratie van gevaarlijke stoffen evenwel een vergroting van het GR betekenen. De aanvaardbaarheid daarvan zal in lijn met de genoemde handreiking voor de afweging van het GR door het Rijk bij de vaststelling van het basisnet worden beoordeeld.

> Ruimtelijke verdichting?

Als een gemeente besluit tot ruimtelijke verdichting waardoor het GR toeneemt, dan draagt zij hiervoor zelf de verantwoordelijkheid en de verantwoordingsplicht (Kabinetsstandpunt Ketenstudies, 2004). In lijn met het zogeheten veroorzakersbeginsel uit de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit kan een verhoogd GR later geen aanleiding zijn om een beroep te doen op het Rijk, infrastructuurbeheerders en het bedrijfsleven om de risico's te verlagen.

Door voorzieningen aan gebouwen te treffen en rekening te houden met aspecten als hulpverlening, hoeft overigens niet elke ruimtelijke ontwikkeling te leiden tot een evenredige toename van de risico's. Ook door bouwkundige en constructieve maatregelen, maatregelen aan gebouwen en de (functie)indeling van gebouwen of gebieden, kan soms veel aan veiligheid worden gewonnen (TNO, 2004). Dit past in het streven naar een permanente verbetering van de veiligheid (spoor 2). De externe-veiligheidsvoordelen van deze maatregelen moeten altijd worden afgewogen tegen mogelijke (negatieve) gevolgen voor de interne veiligheid.

⁶ Het kabinet zal nagaan of kwetsbare objecten door het treffen van bepaalde maatregelen kunnen worden aangemerkt als beperkt kwetsbare objecten.

2.3

Wettelijke basis

Met het wettelijk vastleggen van het Basisnet geeft het kabinet invulling aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer (2005) om het externe-veiligheidsbeleid voor het vervoer van gevaarlijke stoffen wettelijk te verankeren.

De wettelijke verankering van de gebruiksruimte op de basisnetten Weg, Water en Spoor vindt plaats op basis van de WVGs. De nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) biedt een goede wettelijke basis om de veiligheidszone en aandachtsgebieden voor het GR door te laten werken in ruimtelijke plannen.

Vooruitlopend op deze nieuwe wet wordt de ruimtelijke doorwerking echter gebaseerd op hoofdstuk 5 (milieu-kwaliteitseisen) van de Wet milieubeheer (Wm) in combinatie met de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), zodat bij de vaststelling van het Basisnet de ruimtelijke doorwerking wettelijk geregeld is. De ruimtelijke doorwerking bestaat uit drie onderdelen:

- de veiligheidszones met vaste onveranderlijke afstanden;
- de situaties waarvoor locatiespecifiek gerekend moet worden;
- de gebieden waarin rekening gehouden moet worden met het GR; deze gebieden strekken zich in principe uit tot 200 meter aan weerszijden van de infrastructuur.

Om discussies over de uitkomsten van risicoberekeningen zoveel mogelijk te voorkomen, zal het kabinet één model aanwijzen voor de berekening van de risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen, in lijn met de aanbevelingen uit de Evaluatie RNVGS (2005) en de werkwijze bij inrichtingen. Dit is het risicoberekeningmodel RBMII, de opvolger van de zogeheten IPORBM.⁷

In lijn met het voornemen van het kabinet om bij de invoering van de nieuwe Wro een wijziging van de Woningwet door te voeren die het mogelijk maakt om bouwplannen rechtstreeks te toetsen aan de risiconormen en de veiligheidszones voor inrichtingen indien er geen (geactualiseerd) bestemmingsplan voor een bepaald gebied beschikbaar is, zal het kabinet voorstellen om die toetsing in dat geval ook mogelijk te maken bij bouwplannen binnen de veiligheidszones rond het Basisnet.

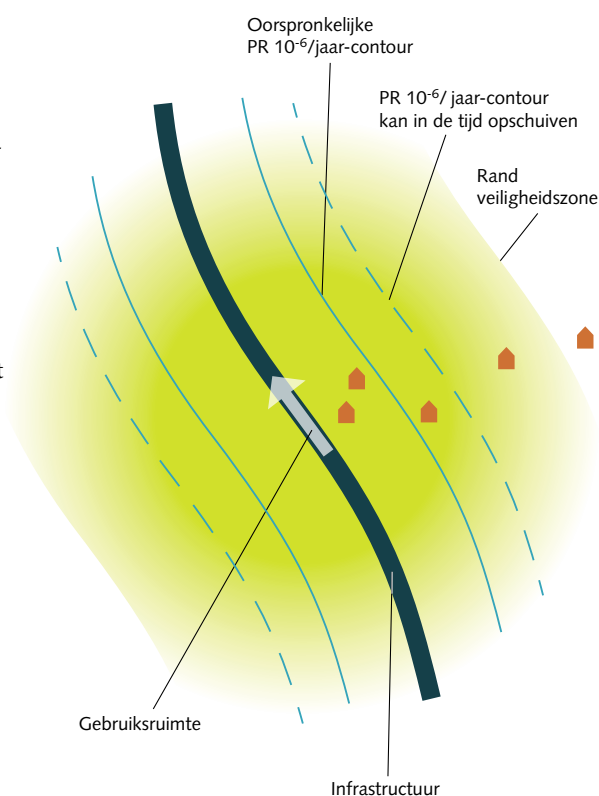
⁷ In de handleiding van RBMII staat in welke situaties RBMII wel en niet kan worden toegepast.

2.4

Knelpunten wegnemen

Met het oog op de duurzaamheid van het Basisnet biedt de gebruiksruimte mogelijkheden om een zekere groei van het vervoer van gevaarlijke stoffen op te vangen. Bij het vaststellen van de veiligheidszone houdt het kabinet hiermee rekening. Naar mate de gebruiksruimte meer wordt benut, kan de feitelijke PR 10⁻⁶/jaar-contour opschuiven naar de rand van de veiligheidszone.

De volgende figuur illustreert dit:



> Minimum beschermingsniveau realiseren.

Net als bij inrichtingen, zal er een minimum beschermingsniveau komen voor de veiligheid rond het vervoer van gevaarlijke stoffen, door de PR de status van wettelijke grenswaarde te geven. Dit in lijn met het Vierde Nationaal Milieu Beleidsplan (NMP4) (2001). Voor het Basisnet betekent dit dat de PR 10⁻⁶/jaar-contour niet verder mag reiken dan de rand van de veiligheidszone.

> Onderscheid tussen bestaande en nieuwe situaties.

In de huidige beleidspraktijk bestaat een onderscheid tussen nieuwe en bestaande situaties. Het NMP4 kondigt aan dat dit onderscheid wordt opgeheven. Dit betekent voor het Basisnet dat alle kwetsbare objecten (zowel nieuwe als bestaande) binnen de veiligheidszones aan de $PR 10^{-6}$ moeten voldoen. Het NMP4 stelt dat er situaties zijn waar het opheffen van het verschil tussen nieuw en bestaand niet onverkort kan worden gerealiseerd. Bijvoorbeeld wanneer internationale verdragsverplichtingen dit beletten of wanneer dit grote schade toebrengt aan de nationale economie of grootschalige sloop van de bestaande bebouwing met zich meebrengt. Voor het Basisnet wordt in kaart gebracht wat de consequenties zijn van het opheffen van het onderscheid tussen nieuwe en bestaande situaties.

wettelijke verankering van de risiconormen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Bijlage 1 vat de resultaten van het consequentieonderzoek samen.

Op basis van een integrale belangenafweging en de financiële consequenties zal het kabinet bepalen hoe met het onderscheid tussen nieuwe en bestaande situaties wordt omgegaan. Ook zal het kabinet tijdens de uitwerking van het Basisnet aangeven hoe het met de overschrijdingen van de oriëntatiewaarde van het groepsrisico zal omgaan.

> Saneringsbeleid toepasbaar op het Basisnet?

Er wordt ook nagegaan of het saneringsbeleid dat bij het BEVI is uitgevoerd, één-op-één toepasbaar is op de veiligheidszones rondom het Basisnet. Daarbij gaat het onder andere om de gehanteerde definities. Bij inrichtingen wordt bijvoorbeeld een situatie als kwetsbaar aangemerkt, als er twee woningen op een hectare staan. Het vervoer van gevaarlijke stoffen verschilt dermate van inrichtingen die met gevaarlijke stoffen werken, dat hiervoor wellicht andere definities moeten gelden. Dit werkt door in de saneringsopgave. In afwachting van nadere informatie over de precieze saneringsomvang is een reservering gedaan in de rijksbrede externe veiligheidsmiddelen voor een eventuele sanering.

> Consequentieonderzoek.

Vooruitlopend op het onderzoek naar de consequenties van het opheffen van het onderscheid tussen nieuwe en bestaande situaties is reeds in kaart gebracht hoeveel kwetsbare objecten binnen de $PR 10^{-5}$ /jaar- en de $PR 10^{-6}$ /jaar-contour liggen en hoe groot het GR is, rekening houdend met toekomstige ontwikkelingen in ruimtelijke ordening en vervoer tot 2010. Dat is gebeurd in het consequentieonderzoek dat is verricht in opdracht van VenW naar de consequenties van een





3 Betere instrumenten

voor verbetering van de veiligheid

3

Betere instrumenten voor verbetering van de veiligheid

In dit hoofdstuk leest u over het tweede spoor voor de verbetering van de veiligheid bij het vervoer van gevaarlijke stoffen. Die verbetering moet plaatsvinden door (nieuwe) instrumenten: zorgsystemen en registratie, verbeterde regelgeving en door specifieke maatregelen op het gebied van de *security*. Communicatie van de risico's ondersteunt dit instrumentarium.

De visie van het kabinet

> **Kabinetsvisie: permanente verbetering van de veiligheid.**

De veiligheidsvisie van het kabinet (Kabinetsstandpunt Ketenstudies, 2004) stelt dat er gewerkt moet worden aan permanente verbetering van de veiligheid. Dit houdt onder meer in dat die veiligheidsverbeteringen moeten worden getroffen die redelijkerwijs te treffen zijn.⁸

> **Stimulans: meer vervoer mogelijk.**

Door permanente verbetering van de veiligheid wordt meer vervoer binnen de gebruiksruijme mogelijk.⁹ Dat is een belangrijke stimulans voor vervoerders en verladers om hieraan te werken. Initiatieven van het bedrijfsleven laten zien dat er voldoende mogelijkheden zijn voor het verder verbeteren van de veiligheid. Een voorbeeld is de overstap van Exxon Mobil van het vervoer van LPG over de weg naar het vervoer van LPG per binnenvaart, wat in dit geval minder risico's voor de omgeving met zich meebrengt.

> **Meer veiligheid voor de burger, en verantwoord bouwen.**

Ook gemeenten en provincies kunnen werken aan permanente verbetering van de veiligheid door bijvoorbeeld rekening te houden met hulpverlening en zelfredzaamheid bij ruimtelijke plannen en bouwplannen. Dit leidt tot een vergroting van de veiligheid van de burger en van de mogelijkheden om verantwoord te bouwen.

Verantwoordelijkheden

VenW heeft verkennend overleg gevoerd met betrokken partijen over de verantwoordelijkheden op het gebied van het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor. Hieruit is naar voren gekomen dat de verantwoordelijkheden van de belangrijkste partijen over het algemeen helder en adequaat zijn vastgelegd in internationale en nationale regels.

> **Knelpunt: vaak alleen oog voor de eigen rol.**

Tegelijkertijd lijken veel partijen echter vooral oog te hebben voor hun eigen schakel in de vervoersketen en veel minder voor de overige schakels. Verder schort er soms het nodige aan de mogelijkheden en bereidheid van partijen om elkaar aan te spreken op elkaars verantwoordelijkheden.

Het kabinet wil dat alle partijen die bij onderdelen van de keten betrokken zijn, zich meer betrokken gaan voelen bij de veiligheid van de hele keten. Hieraan zal het Rijk samen met het bedrijfsleven invulling geven.

> **Initiatieven van het Rijk.**

De volgende initiatieven staan op de agenda:

- Er zal een onderzoek worden gedaan naar de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden in alle vervoerssectoren, als vervolg op het verkennende overleg in het spoorvervoer.¹⁰ Bij dit onderzoek wordt ook bezien in hoeverre partijen in de keten aangesproken kunnen worden op de voorafgaande handelingen van andere partijen in de keten.

- In aanvulling op dit onderzoek zal het kabinet nagaan of de koppeling tussen verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid kan worden verbeterd. Uitgangspunt is de Kabinetsreactie op het advies van de commissie Tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten (2004) over onverplichte financiële tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten voor schade die wordt geleden door natuurlijke en rechtspersonen.
- Verder neemt het kabinet het op zich om regels ter discussie te stellen in de internationale organisaties waar ze zijn uitgedacht in overleg met het bedrijfsleven; het betreft regels die partijen ontmoedigen of ervan weerhouden elkaar aan te spreken op elkaars verantwoordelijkheden.

⁸ *Dit is het alara-beginsel (as low as reasonably achievable).*

⁹ *De term 'gebruiksruimte' heeft betrekking op de omvang van het vervoer van gevaarlijke stoffen zoals die geregeld zal worden op het Basisnet (spoor 1). Het komt erop neer, dat hoe veiliger het vervoer plaatsvindt, des te meer volume er op een bepaald traject kan worden vervoerd.*

¹⁰ *Hierbij zal mede gebruik worden gemaakt van bestaande studies, zoals het onderzoek van de Raad voor Transportveiligheid naar het acrylonitril-incident te Amersfoort (2004) en het onderzoek van de Algemene Rekenkamer (2004).*

3.1

Zorgsystemen en registratie van incidenten

> Beroep op maatschappelijk verantwoord ondernemerschap.

Het bedrijfsleven krijgt meer mogelijkheden om zijn eigen verantwoordelijkheid in te vullen. Daarom zet het kabinet naast regelgeving meer in op de toepassing van zorgsystemen¹¹ en incidentregistratie om de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen te verbeteren. Daarmee kunnen bedrijven invulling geven aan de verdere verbetering van de veiligheid. Het kabinet doet hiervoor een beroep op het maatschappelijk verantwoord ondernemerschap van vervoerders, verladers en ontvangers.

Vanwege het internationale karakter van het vervoer van gevaarlijke stoffen en de eisen die aan het vervoer worden gesteld in de vervoersverdragen, zal Nederland zich ervoor inzetten om deze beleidsinstrumenten ook in de internationale overleggen een grotere rol te geven.

> Veiligheidsadviseur.

Met behulp van zorgsystemen kunnen bedrijven veiligheid integreren in het bedrijfsproces. De veiligheidsadviseur, een verplichte functie in de vervoersregulering voor vervoer over weg, spoor en binnenwater, kan een rol binnen dit systeem spelen. VenW zal de mogelijkheden hiervan onderzoeken tijdens de evaluatie van de veiligheidsadviseur. Daarbij wordt ook aanpalende regelgeving betrokken, zoals de arbeidsomstandighedenwetgeving.

> Registratie en analyse van incidenten.

Als bedrijven daarnaast ook incidenten registreren en analyseren, kunnen de oorzaken van incidenten beter worden aangepakt. De leermomenten uit een incident kunnen dan worden vertaald in acties in het zorgsysteem, waardoor dergelijke incidenten beter kunnen worden voorkomen en de veiligheid verder toeneemt.

VenW heeft laten onderzoeken of er bij bedrijven draagvlak is voor de ontwikkeling van en de deelname aan een vrijwillig incidentregistratiesysteem. Uit het onderzoek blijkt dat het bedrijfsleven de gedachte

ondersteunt dat een dergelijk systeem het veiligheids- en kwaliteitsniveau kan verhogen. Met name bij het vervoerend bedrijfsleven is er echter weinig animo om deel te nemen aan een vrijwillig incidentregistratiesysteem. Uit het onderzoek blijkt dat dit onder meer komt door de geringe respons op de verplichte meldingen van ongevallen en incidenten.¹²

> Rapporteren over trends in plaats van incidenten.

De wettelijke meldingsplicht verschilt van het incidentregistratiesysteem dat het kabinet voorstaat: een systeem voor en door het bedrijfsleven. In tegenstelling tot de wettelijke meldingsplicht, hoeven bedrijven volgens dit systeem incidenten niet aan de overheid te melden. Wel wordt hun gevraagd te rapporteren over trends en algemene ontwikkelingen. Er wordt hierbij zoveel mogelijk gebruikgemaakt van de kennis en ervaring die is opgedaan bij de invoer van de incidentregistratie in de luchtvaart.

De inzet van het kabinet zal zich de komende periode richten op het verbeteren van de terugkoppeling over de reeds bestaande verplichte melding. Tegelijkertijd zet het kabinet in op een versterking van het draagvlak bij het bedrijfsleven voor de invoering van een vrijwillig incidentregistratiesysteem. Daarna kan een pilot worden gehouden bij enkele grote verladers en hun vervoerders, in aansluiting op initiatieven zoals het SQAS.

> Beloning met minder intensieve handhaving of met een keurmerk?

Het kabinet zal onderzoeken of bedrijven die goed presteren in het veilig vervoeren van gevaarlijke stoffen daarvoor beloond kunnen worden, bijvoorbeeld in de vorm van een minder intensieve handhaving. Een andere mogelijkheid is goed presterende bedrijven een keurmerk of certificaat te geven, zodat de veiligheidsprestaties beter zichtbaar worden.

Daarnaast wil het kabinet afspraken maken (bijvoorbeeld convenanten) met verladers en vervoerders om bij hun keuze voor een vervoersbedrijf of het aannemen van een vervoersopdracht rekening te houden met de veiligheidsstandaard van het bedrijf waarmee zij zaken doen. Het kabinet is bereid om bij te dragen aan investeringen in nieuwe, veiliger technologieën en zal de mogelijkheden hiertoe onderzoeken. Daarbij worden de mogelijkheden van de MIA- en VAMIL-regeling meegenomen.

> Platform voor good practices.

Kleine bedrijven beschikken vaak niet over voldoende kennis en middelen om bijvoorbeeld zorgsystemen op te zetten. Een oplossing hiervoor is het beter beschikbaar maken van de benodigde kennis. Het kabinet treedt in overleg met het bedrijfsleven over de mogelijkheden een platform te creëren waarin 'good practices' worden besproken en waar bedrijven samen nagaan wat zij kunnen doen om de veiligheid te vergroten en welk zorgsysteem eventueel bij een bedrijf past. Het Rijk zal de brancheorganisaties hierbij faciliteren.

> Een landelijk expertisecentrum.

Uit het rapport van de Gemengde Commissie Gevaarlijke stoffen/risicobeleid (2005) blijkt ook dat gemeenten en provincies behoefte hebben aan betere beschikbaarheid van expertise over het beleid van het vervoer van gevaarlijke stoffen, en dat dit van belang is voor een goede uitvoering van dit beleid. De kabinetsreactie (2005) op het advies Ruimte voor Expertise van de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen (2004) kondigt hiervoor als oplossing een onderzoek aan naar de oprichting van een landelijk centrum of netwerk dat onder andere versnippering van expertise tegengaat.

¹¹ Er bestaan al diverse vormen van zorgsystemen in het vervoer van gevaarlijke stoffen en diverse vormen van certificering, waaronder ISO-normen, Hazard Analysis Critical Control Points (HACCP), International Safety Management Code (ISM), Safety Quality Assessment System (SQAS) en het *airoperators* zorgsysteem in de luchtvaart.

¹² De wettelijke meldingsplicht van ongevallen is vastgelegd in de internationale regelgeving en in de Wet Luchtvaart en de WVGS. In de WVGS staat het melden van voorvallen vermeld die gevaar hebben opgeleverd of mogelijk zouden opleveren voor de openbare veiligheid. In het ADR gaat het om voorvallen 'met een direct gevaar voor de openbare veiligheid'.

3.2

Verbetering van de regelgeving

Internationaal werkt Nederland aan een voortdurende verbetering van de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen door eisen te stellen aan de lading, de verpakking, het voertuig en de bemanning bij het vervoer van gevaarlijke stoffen. Daarbij wordt ook rekening gehouden met economische belangen.

Minder regels

> **Kritisch bij nieuwe regels.**

Vrijwel alle regels die van toepassing zijn op het vervoer van gevaarlijke stoffen, komen in internationaal overleg tot stand.¹³ Uitgangspunt is dat de internationale regelgeving één-op-één in de nationale wet- en regelgeving geïmplementeerd wordt. Bij voorstellen voor nieuwe regelgeving zal kritisch worden bezien in hoeverre die noodzakelijk zijn. Dit geldt ook voor aanvullende nationale eisen boven op de internationale voorschriften.

> **Uitvoerbaar en handhaafbaar?**

Ook de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de internationale vervoersregelgeving zijn belangrijke aandachtspunten. Mede naar aanleiding van de Evaluatie WVGS wordt bijvoorbeeld de regelgeving voor transport binnen inrichtingen (intern transport) uit de WVGS geschrapt, omdat het hier een aanvullende nationale eis betreft. Op dit transport is de arbeidsomstandighedenwetgeving reeds van toepassing.

Meer doelregelgeving

> **Het doel van de regel staat centraal.**

Het kabinet streeft er in internationaal verband waar mogelijk naar om in de regelgeving meer doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften te laten opnemen dan tot nu toe gebruikelijk was. Bij doelvoorschriften staat het doel van de regel centraal, in tegenstelling tot middelregelgeving. Bedrijven kunnen zelf bepalen hoe zij het doel bereiken. Dit om

te voorkomen dat de regelgeving voorbijgaat aan de specifieke omstandigheden van een individueel bedrijf en tot onnodige administratieve lasten leidt. Een voorbeeld van doelregelgeving is het voorschrift uit het RID¹⁴ dat in algemene zin stelt dat reservoirs die in aanraking kunnen komen met de inhoud van een ketel, geen stoffen mogen bevatten die op gevaarlijke wijze met de inhoud reageren of het materiaal aanzienlijk kunnen verzwakken. Dit voorschrift bepaalt dus niet welke stoffen het reservoir precies wel en niet mag bevatten, zoals vroeger gebruikelijk was.

Doelregelgeving mag niet tot een nadere uitwerking in beleidsregels leiden. Daarom zal het kabinet in overleg met het bedrijfsleven en inspectiediensten inventariseren op welke punten meer doelregelgeving mogelijk en wenselijk is.

> **Betere toelichting.**

Het kabinet streeft naar een betere toelichting bij internationale wet- en regelgeving. Dit om de doelstelling van regels te verduidelijken en om makkelijker te kunnen beoordelen of een regel kan worden geschrapt, wanneer het doel eenmaal is bereikt. Er zal worden gekeken of zogeheten achtergronddocumenten – die officieel worden vastgesteld – hierbij kunnen helpen. Binnen de VN is hier reeds een begin mee gemaakt. Deze achtergronddocumenten zijn vergelijkbaar met de memorie van toelichting binnen de Nederlandse wetgeving.

Harmonisatie

> **Onderlinge afstemming wetteksten.**

Tegelijkertijd blijft het kabinet streven naar verdere internationale harmonisatie binnen de vervoersregelgeving. Opbouw, vormgeving en inhoud van de verschillende wetteksten per modaliteit worden zoveel mogelijk op elkaar afgestemd, zodat de gebruiksvriendelijkheid toeneemt. Dit heeft een positieve invloed op de naleving van de wet- en regelgeving.¹⁵ Dat vermindert onder meer de regeldruk en de administratieve lasten, wat in lijn is met de adviezen van de commissie-Sorgdrager (2003) in het kader van het PAO. Indien de specifieke omstandigheden van een modaliteit erom vragen, kunnen aanvullende eisen worden gesteld boven op de geharmoniseerde veiligheidseisen.

3.3

Communicatie van de risico's

Het kabinet wil harmonisatie bereiken door een internationale multimediale conventie te ondersteunen en internationaal actief te participeren in de discussies over dit onderwerp. Daarnaast bekijkt het kabinet ook in hoeverre een aanpassing van de internationale vergaderstructuur wenselijk en mogelijk is: minder vergaderingen en een meer op elkaar afgestemde vergaderstructuur kunnen eraan bijdragen dat het internationaal vervoersbeleid sneller, efficiënter en meer in samenhang tot stand wordt gebracht.

> Onderlinge afstemming schakels van de vervoersketen.

Ook blijft het kabinet nationaal en internationaal inzetten op de harmonisatie en afstemming tussen vervoer en andere schakels in de keten, zoals productie, opslag en gebruik van gevaarlijke stoffen (onder andere door actieve bijdrage aan de implementatie van het Globally Harmonised System for Classification and Labelling). Dit onder meer op basis van de aanbevelingen van het rapport Bruikbare rechtsorde-werkgroep regelgeving gevaarlijke stoffen (2005).

Verder zal Nederland deelnemen aan ontwikkelingen die internationaal zijn ingezet om delen van het externe-veiligheidsbeleid te harmoniseren. Het kabinet streeft ernaar het internationale externe-veiligheidsbeleid zodanig vorm te geven, dat recht wordt gedaan aan de specifieke veiligheidssituatie van de verschillende landen.

¹³ In bijlage 2 is een beschrijving opgenomen van de internationale organisaties op het gebied van het vervoer van gevaarlijke stoffen en hun werkwijze.

¹⁴ Artikel 6.8.2.1.9 RID.

¹⁵ Zie ook de Tafel van Elf, Ministerie van Justitie.

Het vervoer van gevaarlijke stoffen brengt risico's met zich mee. Hoe tegen deze risico's aangekeken wordt, verschilt per persoon en per situatie. Hoe risico's beleefd worden, is bepalend voor de mate van acceptatie van risico's en speelt een grote rol in de politieke besluitvorming.

> Open en tijdige communicatie voor draagvlak.

Het kabinet wil het draagvlak voor beslissingen vergroten door open en tijdige communicatie over risico's en de afwegingen tussen veiligheid, ruimtelijke ontwikkeling en vervoer. Hiermee sluit het kabinet aan bij de aanbevelingen van de PAO Gemengde Commissie Gevaarlijke stoffen/risicobeleid (2005). De eerste stappen op weg naar een risicocommunicatiebeleid zijn gezet met het verschijnen van de Handreiking Risicocommunicatie (2003) voor gemeenten en de oprichting van het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie in 2005.

> Ook de eigen verantwoordelijkheid vergroten.

Risicocommunicatie is niet alleen bedoeld om burgers goed te informeren over de omvang van risico's en de wijze waarop de risico's zoveel mogelijk beperkt worden, maar ook om het bewustzijn van hun eigen verantwoordelijkheid te vergroten. Verder moet ook duidelijk worden dat de overheid niet alle risico's kan wegnemen. Een risicoloze maatschappij bestaat niet.

> Overheid én bedrijfsleven.

Niet alleen gemeenten en provincies, maar ook het bedrijfsleven en de infrastructuurbeheerders hebben een belangrijke rol bij communicatie over risico's. Door het actief communiceren met omwonenden en bijvoorbeeld bijeenkomsten of open dagen te organiseren, kunnen bedrijven een positieve bijdrage leveren aan de kennis over en de beleving van het vervoer van gevaarlijke stoffen. Infrastructuurbeheerders kunnen bijvoorbeeld omwonenden actief betrekken bij plannen voor de uitbreiding van infrastructuur. VenW gaat hiervoor een strategie ontwikkelen.

3.4

Specifieke maatregelen: security



> Bescherming vitale infrastructuur.

Om de beveiliging (*security*) van onder andere het vervoer van gevaarlijke stoffen te verbeteren, is onder leiding van BZK het rijksbrede project Bescherming vitale infrastructuur gestart.

Het kabinet zal inventariseren of er voor het vervoer van gevaarlijke stoffen specifieke maatregelen nodig zijn, in aanvulling op de reeds ontwikkelde regels in de internationale vervoersverdragen.¹⁶

Hierbij kan gedacht worden aan maatregelen om diefstal van vervoermiddelen en ladingen te voorkomen door bijvoorbeeld speciale parkeerterreinen aan te wijzen. Ook worden knelpunten en tegenstrijdigheden tussen de security-regels en de overige vervoersregelgeving geïnventariseerd.

¹⁶ Hierbij gaat het onder meer om de speciale security-hoofdstukken in de vervoersverdragen, de ISPS Code voor de zeevaart en de implementatie van de EU verordening 2320.



4 Toezicht en administratie



4

Toezicht en administratie

In dit hoofdstuk leest u over de manier waarop het toezicht op spoor 1 (ruimtebeslag en veiligheidsbeleid in balans) en spoor 2 (meer instrumenten voor veiligheid) is geregeld. Sleutelwoorden zijn de Basisnettoets, monitoring van het vervoer van gevaarlijke stoffen en toezicht.

4.1

Handhaving Basisnet

> Basisnettoets als onderdeel van de milieuvergunning.

Om te voorkomen dat het vervoer van gevaarlijke stoffen uit de gebruiksruimte groeit, gaat het kabinet een Basisnettoets ontwikkelen. Het voornemen is om die toets onderdeel te laten zijn van de toetsing in het kader van de beslissing op een aanvraag van een milieuvergunning. De Basisnettoets heeft betrekking op nieuwe bedrijfsmatige activiteiten¹⁷ die substantiële vervoersstromen van gevaarlijke stoffen genereren. Er zal nog worden gezien of de Basisnettoets voor alle stoffen geldt.

Bij de aanvraag van een vergunning voor deze activiteiten wordt getoetst of de gebruiksruimte voldoende ruimte biedt voor de aan- en afvoer van gevaarlijke stoffen vanaf de betreffende locatie via het Basisnet. Zo niet, dan volgt een weigering van de milieuvergunning, waarna het bedrijf kan uitwijken naar een andere locatie of het gebruik van een andere modaliteit.

De Basisnettoets geldt alleen voor nieuwe bedrijfsmatige activiteiten. Het bestaande vervoer wordt geacommodeerd. Dit zal verder worden uitgewerkt bij de ontwikkeling van de Basisnettoets. Als bestaande bedrijven op een ongunstige locatie ten opzichte van het Basisnet liggen, zal het Rijk met deze bedrijven in overleg treden.

De Basisnettoets zal wettelijk worden verankerd door een verruiming van de reikwijdte van de Wm. Vooruitlopend op een wijziging van de Wm wordt op basis van artikel 24 van de Wet milieugevaarlijke stoffen (Wms) een tijdelijke voorziening getroffen om de Basisnettoets mogelijk te maken. Bij de invulling van de basisnettoets is het uitgangspunt dat deze moet passen binnen de randvoorwaarden van het Europese recht.

Als onverhoopt mocht blijken dat de Basisnettoets er keer op keer toe leidt dat vergunningen geweigerd worden omdat de gebruiksruimte vol is, dan neemt het Rijk het initiatief om een oplossing te vinden. Deze oplossing komt tot stand op basis van vrijwilligheid en in overleg met vervoerders, verladers, infrastructuurbeheerders, provincies, gemeenten en brandweer. Een gevolg kan bijvoorbeeld zijn dat er met bedrijven afspraken worden gemaakt over de afwikkeling van het vervoer van gevaarlijke stoffen via een bepaalde modaliteit. Er kunnen geen algemene uitspraken worden gedaan over welke modaliteit het veiligst is.

Dit is onder andere afhankelijk van de vervoerde stof en de specifieke omstandigheden ter plaatse. Het is de verantwoordelijkheid van de verlader een zo veilig mogelijke modaliteit te kiezen. De kosten daarvan moeten in verhouding staan tot de baten.

> Monitoring.

Om de Basisnettoets te kunnen uitvoeren, is inzicht nodig in de ontwikkelingen van het vervoer van gevaarlijke stoffen. Voor het water en het spoor bestaan al monitoringsvoorzieningen. Voor de weg nog niet. Rijkswaterstaat heeft financiële middelen gekregen¹⁸ om een landelijk videodetectiesysteem op te zetten waarmee steekproefsgewijs objectieve informatie kan worden verzameld over het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg. Dit systeem moet in 2007 gereed zijn.

> Meld-volgsysteem.

Daarnaast onderzoekt VenW de mogelijkheden van een meld-volgsysteem voor het wegvervoer. Daarbij wordt zoveel mogelijk gebruikgemaakt van de kennis en ervaring die is opgedaan in andere modaliteiten (bijvoorbeeld in het luchtvervoer). Met een meld-volgsysteem kan meer betrouwbare informatie worden verzameld over bijvoorbeeld de omvang en de samenstelling van het vervoer. Ook kan de positie van voertuigen met gevaarlijke stoffen op het Basisnet in de gaten worden gehouden.

De logistiek binnen het bedrijfsleven profiteert ook van dit systeem, evenals de hulpverlening en de rampenbestrijding. Wanneer een incident met het vervoer van gevaarlijke stoffen wordt gemeld, moeten de hulpverleningsdiensten immers zo snel mogelijk weten om welke gevaarlijke stof het gaat. Op het vervoersdocument dat in de regelgeving verplicht is gesteld, kan een grote hoeveelheid informatie gevonden worden. Het project E-call van BZK wil de informatievoorziening voor de hulpverlening en rampenbestrijding verder verbeteren. Daarbij zal zoveel mogelijk gezamenlijk worden opgetrokken met de ontwikkeling van het meld-volgsysteem voor het wegvervoer.

> Handhaving veiligheidszones.

Conform de Nota Ruimte zal de provincie het toezicht op de ruimtelijke beperkingen binnen de veiligheidszones overnemen van de VROM-inspectie. De VROM-inspectie houdt tweede-lijnstoezicht.

¹⁷ Onder nieuwe bedrijfsmatige activiteiten wordt verstaan: de uitbreiding van bestaande activiteiten en de komst van nieuwe activiteiten.

¹⁸ In het kader van de Programmafinanciering voor de versterking van de uitvoering en handhaving van het externe-veiligheidsbeleid.

4.2

Toezicht

> Toezicht op het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Het toezicht op het vervoer van gevaarlijke stoffen is van specifiek belang voor de in spoor 2 geschetste beleidsontwikkelingen en het beleidsinstrumentarium dat hiervoor wordt ontwikkeld. De Inspectie Verkeer en Waterstaat speelt hierin een centrale rol. Zij maakt gebruik van de ontwikkelingen in het toezicht, zoals geschetst in de nota's Toezicht in Beweging (2004) en Kabinetsvisie op Toezicht (2005) en de diverse methodieken die de Inspectie gebruikt voor het toezicht op gevaarlijke stoffen, zoals basismeting gevaarlijke stoffen en risicoanalyse.

De Inspectie streeft ernaar om zo effectief mogelijk toezicht te houden in de keten, op het vervoer van gevaarlijke stoffen om tijdig in te spelen op de beleidsontwikkelingen van de voorliggende nota. De capaciteit van het toezicht¹⁹ zal worden vergroot door de inzet van andere inspectiediensten. Door een optimale samenwerking met andere (overheids)diensten is er eenduidig toezicht op het vervoer van gevaarlijke stoffen. Daarnaast wil de Inspectie bij haar inspecties meer rekening houden met de risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen. Instrumenten zoals *'tracking and tracing'* kunnen hierbij een belangrijk hulpmiddel zijn. De Inspectie zal een bijdrage leveren aan de verdere ontwikkeling van dergelijke instrumenten.

Ook zal de Inspectie de nodige voorlichting en communicatie verzorgen over de risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen en de wijze waarop het toezicht van het vervoer van gevaarlijke stoffen door de Inspectie wordt vormgegeven. In aanvulling hierop zal VenW mede naar aanleiding van het rapport Handhaven en gedogen van de Algemene Rekenkamer (2005) onderzoeken of er aanvullende maatregelen mogelijk en wenselijk zijn om de handhaving verder te verbeteren en uiteindelijk de naleving te vergroten.

¹⁹ Zoals besproken in het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer op 17 november 2004.

4.3

Administratieve en bestuurlijke lasten

> Administratieve en bestuurlijke lasten.

Met het Basisnet wordt nieuwe regelgeving ontwikkeld. Toch streeft het kabinet ernaar dit te laten passen binnen de rijksbrede doelstellingen voor de reductie van de administratieve en bestuurslasten. Het is te verwachten dat de administratieve en de bestuurslasten toenemen, bijvoorbeeld door de invoering van de Basisnettoets. Het streven van het kabinet naar meer doelregelgeving in internationaal verband en het voorkomen van overbodige regels leidt daarentegen tot een reductie van de administratieve lasten. Ook door de ontwikkeling van meld-volgsystemen kunnen de administratieve lasten verminderen.

Door de introductie van de vaste veiligheidszones hoeven provincies en gemeenten geen risicoberekeningen uit te voeren voor de toetsing van een ruimtelijk plan aan het PR uit te voeren. Hierdoor nemen de bestuurslasten af.

De invloed van de introductie van het basisnet op de administratieve en bestuurslasten zullen bij de verdere uitwerking van het basisnet inzichtelijk worden gemaakt. Afhankelijk van de omvang van deze lasten, zal het kabinet in overleg met betrokkenen bepalen hoe hiermee wordt omgegaan.





5 De uitvoering

5

5.1

De uitvoering

Dit hoofdstuk gaat over de uitvoering van het beleid voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. U vindt hier de beleidsagenda's – met actiepunten – voor spoor 1 en voor spoor 2. Een financiële paragraaf sluit dit hoofdstuk af.

Agenda spoor 1
voor 2006-2011

Beleidsagenda spoor 1: ruimtebeslag en veiligheidsbeleid in balans 2006-2011 (behorende bij hoofdstuk 2)

Nummer	Paragraaf	Actie	Trekker	Betrokkenen
1	2.1	Ontwikkelen Basisnet vervoer gevaarlijke stoffen	VenW	VROM, BZK, EZ, infrabeheerders, medeoverheden, hulpverleners en rampenbestrijders, bedrijfsleven
2	2.3	Wettelijk vastleggen gebruiksruimte	VenW	VROM, BZK, EZ, infrabeheerders, medeoverheden, bedrijfsleven
3	2.3	Wettelijk verankeren veiligheidszone rond Basisnet	VROM	VenW, medeoverheden
4	2.1	Voorzieningen treffen voor emplacementen	VROM	VenW, bedrijfsleven
5	4.1	Uitwerken Basisnettoets	VROM	VenW, EZ, bedrijfsleven, medeoverheden
6	4.1	Opzetten meld-volgsysteem (MVS) vervoer gevaarlijke stoffen	VenW	Infrabeheerders medeoverheden, bedrijfsleven
7	4.1	Overleg met bedrijven die op een ongunstige locatie ten opzichte van het Basisnet zitten	VenW	Bedrijfsleven, medeoverheden

Procedure afspraak	Product/mijlpaal	Gewenst resultaat
VenW voert project Basisnet uit en stemt af met betrokkenen.	Voorstellen gereed in 2006.	Voorstel voor basisnetten met bijbehorende categorie-indelingen en veiligheidszones, zodat een en ander wettelijk kan worden verankerd.
VenW stelt benodigde regelgeving op en stemt af met betrokkenen. Is onderdeel van project Basisnet.	2007: Als onderdelen van de basisnetten Spoor, Water en Weg.	Wettelijk verankerde gebruiksruimte voor basisnetten Weg, Water en Spoor.
VROM stelt benodigde regelgeving op en stemt af met betrokkenen. Is onderdeel van project Basisnet.	1 januari 2007: RVGS-spoor 2007: Basisnet Spoor (bouwt voort op RVGS-spoor) 2007: basisnetten Water en Weg.	Wettelijk verankerde veiligheidszones rondom de basisnetten Weg, Water en Spoor. Besluit op grond van hoofdstuk 5 van de Wm, waarin veiligheidszones worden vastgelegd die bij het nemen van besluiten op grond van de WRO in acht genomen moeten worden, respectievelijk waarmee rekening gehouden moet worden.
VROM treft samen met VenW speciale voorzieningen voor nader aan te wijzen emplacementen.	2007: gelijktijdig met invoering Basisnet Spoor	In relatie tot het Basisnet zijn er speciale voorzieningen getroffen voor die emplacementen die een strategische functie vervullen in het nationale en internationale goederenvervoer.
VROM werkt samen met betrokkenen de Basisnettoets uit. Is onderdeel van project Basisnet.	2006: voorstel gereed > 2007: uitvoering gelijktijdig met inwerkingtreding basisnetten met uitzondering van de voorziene wijziging van de Wm	Bij vergunningaanvragen voor nieuwe bedrijfsmatige activiteiten die substantiële vervoerstromen van gevaarlijke stoffen genereren, wordt getoetst of er nog genoeg ruimte is om dit vervoer via het Basisnet af te wikkelen.
VenW zet samen met betrokkenen een MVS op. Is deelproject van project Basisnet.	2006: programma van eisen 2007: invoering landelijk videodetectiesysteem 2009: invoering MVS (mede afhankelijk van internationale ontwikkelingen)	Ontwikkelingen in het vervoer van gevaarlijke stoffen kunnen worden gevolgd.
VenW en VROM gaan overleggen met bedrijven.	2006: inventarisatie om welke bedrijven het gaat 2007: overleg en zicht op mogelijkheden	Er is inzicht in de mogelijkheden voor bedrijven die substantiële vervoerstromen van gevaarlijke stoffen genereren en op een ongunstige locatie ten opzichte van het Basisnet zitten.

Nummer	Paragraaf	Actie	Trekker	Betrokkenen
8	2.4	Uitwerken sanerings- beleid veiligheidszones Basisnet	VenW	VROM, BZK, medeoverheden, infrabeheerders, bedrijfsleven
9	2.1	Financiële consequenties Basisnet voor gemeenten	VenW	BZK, VROM, medeoverheden
10	2.1	Zelfredzaamheid vergroten	BZK	Hulpverleners en rampenbestrijders, medeoverheden, bedrijfsleven
11	2.2	Kwaliteit GR-berekening verbeteren	VROM	BZK, VenW, mede- overheden, RIVM, hulpverleners en rampenbestrijders
12	2.3	Aanpassen Woningwet	VROM	VenW Medeoverheden
13	2.3	RBMI aanwijzen	V&W	VROM, RIVM

Procedure afspraak	Product/mijlpaal	Gewenst resultaat
VenW werkt een saneringsbeleid voor de veiligheidszones uit.	2006: voorstel voor saneringsbeleid gereed > 2007: uitvoering saneringsbeleid	Er is een saneringsbeleid voor de veiligheidszones rondom het Basisnet. Beslissing over omgang met overschrijdingen oriëntatiewaarde GR.
VenW onderzoekt financiële consequenties van Basisnet voor gemeenten. Is deelproject van project Basisnet.	2006: inzicht in financiële consequenties en inzicht in mogelijkheden/ haalbaarheid/noodzaak hier iets aan te doen 2007: eventueel uitwerken opties en maken keuze	Inzicht in de financiële consequenties van het Basisnet en mogelijkheden/haalbaarheid/noodzaak om daar iets aan te doen.
BZK doet een voorstel voor de vergroting van de zelfredzaamheid.	2007: voorstel gereed > 2007: implementatie voorstel	Burgers weten wat zij moeten doen bij een ongeval met (het vervoer van) gevaarlijke stoffen dat gevolgen voor de omgeving heeft.
VROM zorgt ervoor dat het RIVM de kwaliteit van de GR-berekeningen gaat toetsen en aanbevelingen doet om deze te verbeteren.	2006: voorbereidingen treffen > 2007: toetsing GR-berekeningen door RIVM	De kwaliteit van de GR-berekeningen wordt periodiek en steekproefsgewijs getoetst. Het RIVM doet aanbevelingen om de kwaliteit van de berekeningen te verbeteren.
Trekt gelijk op met nieuwe Wro.	Wijziging Woningwet afhankelijk van tijdstip van invoering nieuwe Wro.	Bouwvergunning kan, ondanks oud bestemmingsplan, worden geweigerd, indien het te bouwen werk niet voldoet aan de risiconormen/veiligheidszones.
VenW legt wettelijk vast dat RBMII het (voorkeurs)risico-berekeningsmodel is voor het vervoer van gevaarlijke stoffen.	Loopt parallel aan wettelijke verankering veiligheidszone/gebruiksruimte.	Er is een (voorkeurs)model voorgeschreven om de risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen te berekenen.

5.2

Agenda spoor 2 voor 2006-2011

Beleidsagenda spoor 2: betere instrumenten voor verbetering van de veiligheid (hoofdstuk 3)

Nummer	Paragraaf	Actie	Trekker	Betrokkenen
1	3	Stimuleren permanente verbetering veiligheid door bedrijfsleven	VenW	SZW, uitvoerings- en handhavingsorganisaties, bedrijfsleven
2	3.1	Evaluatie veiligheidsadviseur	VenW	Bedrijfsleven, SZW
3	3.1	Platform voor Kennisuitwisseling opzetten voor het bedrijfsleven	VenW	VROM, bedrijfsleven
4	2.2	Effecten veiligheidsverbetering zichtbaar maken	VenW	RIVM, VROM, SZW, BZK, bedrijfsleven
5	3.1	Onderzoeken of bedrijven die goed presteren op veiligheidsgebied daarvoor beloond kunnen worden	VenW	Uitvoerings- en handhavingsorganisaties, bedrijfsleven, SZW
6	3.1	Verbeteren terugkoppeling incidentmelding WVGs	VenW	Bedrijfsleven

Procedure afspraak	Product/mijlpaal	Gewenst resultaat
Veiligheid integreren in bedrijfsproces door middel van bijvoorbeeld zorgsystemen.	Structureel	Bedrijven die te maken hebben met het vervoer van gevaarlijke stoffen, integreren veiligheid in bedrijfsproces en maken meer gebruik van zorgsystemen.
VenW zal samen met betrokkenen het functioneren van de veiligheidsadviseur evalueren. Daarbij wordt onder andere de mogelijke rol van de veiligheidsadviseur in relatie tot zorgsystemen gezien.	2006: evaluatie veiligheidsadviseur gereed 2007: rapportage met aanbevelingen > 2007: uitvoering aanbevelingen	Bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen, hebben een goed functionerende veiligheidsadviseur. Binnen zorgsystemen neemt de veiligheidsadviseur een centrale rol in.
Een aantal bijeenkomsten samen met het bedrijfsleven organiseren om kennis en ervaringen uit te wisselen.	2006-2011: bijeenkomsten houden	(Kleine) bedrijven hebben kennis over de mogelijkheden om de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen te verbeteren.
VenW laten het RIVM onderzoeken hoe de effecten van veiligheidsverbeteringen zichtbaar kunnen worden gemaakt.	2007: onderzoek gereed > 2008: implementatie aanbevelingen	De effecten van veiligheidsverbeteringen kunnen zichtbaar worden gemaakt in de risicoanalyses.
VenW voert onderzoek uit.	2007: onderzoek gereed 2007: opstellen aanbevelingen > 2008: implementatie aanbevelingen onderzoek	Het verbeteren van de veiligheid levert merkbare voordelen op voor het bedrijfsleven.
VenW doet samen met betrokkenen voorstellen om de terugkoppeling van incidentmeldingen te verbeteren.	2006: voorstellen formuleren 2007: uitvoeren voorstellen	Er vindt een adequate terugkoppeling plaats naar aanleiding van incidenten.

Nummer	Paragraaf	Actie	Trekker	Betrokkenen
7	3.1	Ondersteunen opzet vrijwillig incident-registratiesysteem	VenW	Bedrijfsleven, EZ, SZW
8	3	Stimuleren permanente verbetering veiligheid door infrastructuur-beheerders	VenW	Infrabeheerders
9	3	Stimuleren permanente verbetering veiligheid door medeoverheden	VROM	Medeoverheden, BZK, VenW, hulpverleners en rampenbestrijders
10	3.3	Risicocommunicatie	VenW, BZK	Burgers, bedrijfsleven, medeoverheden
11	3.2	Kwalitatief goede (internationale) vervoersregelgeving	VenW	Handhavings- en uitvoeringsorganisaties, andere departementen, bedrijfsleven, andere landen
12	3.2	Harmoniseren (internationale) vervoersregelgeving	VenW	Handhavings- en uitvoeringsorganisaties, andere departementen, bedrijfsleven, andere landen
13	3.2	Verschuiving naar doelregelgeving	VenW	Handhavings- en uitvoeringsorganisaties, andere departementen, bedrijfsleven, andere landen
14	3.1	Verbreden internationale beleid ten aanzien van het vervoer van gevaarlijke stoffen	VenW	Handhavings- en uitvoeringsorganisaties, andere departementen, bedrijfsleven, andere landen

Procedure afspraak	Product/mijlpaal	Gewenst resultaat
VenW houdt samen met het bedrijfsleven pilot voor incidentenregistratie.	< 2007: voorbereidingen pilot 2008-2009: houden pilot 2010: evaluatie pilot & formuleren aanbevelingen voor vervolg	Een incidentregistratiesysteem voor en door het bedrijfsleven.
Verbetering veiligheid opnemen in beheersplannen.	Structureel	Infrastructuurbeheerders werken aan een permanente verbetering van de veiligheid van de infrastructuur waarover vervoer van gevaarlijke stoffen plaatsvindt.
Aandacht voor externe veiligheid in hele plan-/bouwproces.	Structureel	Medeoverheden houden in hun bestemmingsplannen rekening met het vervoer van gevaarlijke stoffen en de mogelijkheden voor hulpverlening. Door bijvoorbeeld voorzieningen aan gebouwen te treffen, zorgen medeoverheden ervoor dat ruimtelijke ontwikkelingen niet tot een evenredige toename van risico's leiden.
VenW ontwikkelt samen met BZK een risicocommunicatiebeleid voor het vervoer van gevaarlijke stoffen.	2007: beleid gereed > 2007: uitvoering beleid	Er is een risicocommunicatiebeleid voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Alle betrokkenen weten wat in dit kader van hen verwacht wordt en dragen hun steentje bij.
VenW werkt aan kwalitatief goede (internationale) vervoersregelgeving.	Structureel	Nieuwe (internationale) vervoersregelgeving is duidelijk, uitvoerbaar en handhaafbaar. Bij internationale vervoersregelgeving wordt gewerkt met achtergronddocumenten. Overbodige regels worden voorkomen.
VenW werkt aan een verdere harmonisatie van de (internationale) vervoersregelgeving.	Structureel	Relevante onderdelen GHS zijn ingevoerd. Invoering internationale multimodale conventie. Internationale externe veiligheidsbeleid is zo vormgegeven, dat recht wordt gedaan aan de specifieke veiligheidssituatie van betrokken landen.
VenW inventariseert samen betrokkenen op welke punten meer doelregelgeving mogelijk en wenselijk is.	2007: gereed > 2007: naar uitkomsten inventarisatie handelen in internationaal verband	Verschuiving naar doelregelgeving waar dat mogelijk is.
VenW vraagt internationaal aandacht voor andere instrumenten dan alleen regelgeving om de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen te verbeteren.	Structureel	Verbreding van internationaal beleid en internationale wet- en regelgeving.

Nummer	Paragraaf	Actie	Trekker	Betrokkenen
15	3	Verantwoordelijkheden goed beleggen	VenW	Bedrijfsleven, andere landen, betrokken departementen
16	3.4	Security	VenW	Betrokken departementen, Bedrijfsleven, andere landen
17	4.2	Onderzoek mogelijkheden vergroting naleving	VenW	Betrokken handhavingsinstanties, bedrijfsleven, Justitie

Procedure afspraak	Product/mijlpaal	Gewenst resultaat
VenW brengt bestaande verantwoordelijkheidsverdeling in vervoerssectoren in kaart en belemmeringen om elkaar daarop aan te spreken.	2007: onderzoek gereed > 2008: implementatie aanbevelingen	Obstakels wegnemen om elkaar op verantwoordelijkheden aan te spreken. Betere relatie tussen verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid. Bewustzijn bij bedrijven dat vervoer onderdeel is van keten en aandacht voor de andere schakels van die keten.
VenW inventariseert de noodzaak van aanvullende security maatregelen en inventariseert knelpunten/ tegenstrijdigheden tussen security-eisen en overige vervoersregelgeving. VenW houdt een pilot met beveiligde parkeerplaatsen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen.	2006: inventarisatie gereed > 2006: eventuele invoering extra maatregelen 2006: programma van eisen voor beveiligde parkeerplaatsen 2007-2010: pilot	Inzicht in noodzaak aanvullende security maatregelen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Beveiligde parkeerplaatsen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen.
VenW onderzoekt de mogelijkheden om de naleving op het gebied van het vervoer van gevaarlijke stoffen te vergroten.	2006: onderzoek gereed & rapportage met aanbevelingen gereed 2007: implementatie aanbevelingen	De handhaving van het vervoer van gevaarlijke stoffen vindt efficiënt en effectief plaats. De mogelijkheden om de naleving te verbeteren door handhaving zijn geïnventariseerd en worden geïmplementeerd. Gewenste nalevingniveaus worden vooraf expliciet gemaakt. De handhaving is zowel aselectief als selectief op basis van risicoanalyses. Indien mogelijk wordt het aandeel van onder andere het KLPD in de handhaving vergroot.

5.3

Financiën



> Bedrijfsleven primair verantwoordelijk voor de verbetering van de veiligheid.

Het kabinet ziet het verder verbeteren van de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen en de financiering daarvan primair als een verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. Voor het verminderen van het GR spreekt het kabinet bedrijven, gemeenten, provincies en infrastructuurbeheerders op grond van *alara* aan op:

- het verminderen van de risico's die verbonden zijn aan activiteiten met gevaarlijke stoffen;
- beslissingen op, bijvoorbeeld, het gebied van ruimtelijke ontwikkelingen of de aanleg van nieuwe infrastructuur die een verhoging van het risico met zich meebrengen.

Waar overheidsbijdrage noodzakelijk is, wordt gebruik gemaakt van bestaande instrumenten en regelingen, zoals de mogelijkheid van een overheidsbijdrage aan projecten voor transportbesparing en de MIA- en VAMIL-regeling. Het doel van MIA is het stimuleren van investeringen in milieuvriendelijke apparatuur door het Nederlandse bedrijfsleven. De VAMIL-regeling houdt in dat activiteiten voor milieu-investeringen kunnen worden opgenomen in de lijst met investeringen waarvoor een versneld afschrijvingsregime geldt.

De uitvoeringskosten van het Basisnet worden bekostigd uit de Programmafinanciering voor de versterking van de uitvoering en handhaving van het externe-veiligheidsbeleid.

De meeste activiteiten uit de beleidsagenda worden bekostigd uit de begroting van het departement dat als trekker van de betreffende activiteit is aangewezen. Voor de sanering van knelpunten in de veiligheidszones zijn aanvullende middelen nodig, afhankelijk van de saneringsomvang. Hiervoor is, vooruitlopend op nadere informatie over de precieze saneringsomvang, reeds een reservering gedaan in de rijksbrede externe-veiligheidsmiddelen.

In nevenstaand overzicht staan de bedragen weergegeven van de acties uit de beleidsagenda waaraan kosten verbonden zijn.

Beleids- agenda bij spoor	Actie	Benodigd budget (* 1000 euro)					
		2006	2007	2008	2009	2010	2011
1	1	100	100				
1	6	250	500	750	500		
1	8	100					
1	9	25					
2	1	100	300	400	300	200	100
2	2	80	60	60	60	60	60
2	6, 7	100	150				
2	10	150	250	250	150	150	150
2	11, 13, 14	200	200	200	200	200	200
2	12	150	100	100	100	100	100
2	17	60					





Bijlagen

1

Samenvatting consequentie- onderzoek

Spoor

Op de vrije baan berekenen we voor 2002 dertien locaties met een PR-knelpunt (in totaal vier kwetsbare bestemmingen), die verdwijnen als we kijken naar 2010.

Op stationslocaties berekenen we voor 2002 tien locaties met een PR-knelpunt, die met uitzondering van één locatie (Roosendaal, tien kwetsbare objecten) verdwijnen in 2010. Dit komt door de ingebruikname van de Betuweroute, waarover veel vervoer van gevaarlijke stoffen zal gaan dat nu nog over de Brabante route naar Duitsland wordt afgevoerd.

Het GR betreft een oriëntatiewaarde waarvan gemotiveerd mag worden afgeweken. Voor de vrije baan wordt voor het GR in 2002 slechts op een zestal locaties een beperkte overschrijding berekend. In 2010 neemt het berekende GR op al deze locaties af en blijft het voor slechts drie locaties nog boven de oriëntatiewaarde.

In 2002 berekenen we voor veertien stationslocaties een overschrijding van de oriëntatiewaarde van het GR met uitschieters in Dordrecht, Rotterdam en met name Eindhoven.

In 2010 neemt het berekende GR op de locaties langs de Brabante route af en blijven er nog acht locaties over met een GR boven de oriëntatiewaarde. De mate van overschrijding op de diverse locaties is nog maar gering, behalve in Eindhoven en Rotterdam. Ook hier laat het Betuweroute-effect zich gelden, naast het gegeven dat we er in de toekomst van uitgaan dat brandbare gassen en brandbare vloeistoffen gescheiden zullen worden vervoerd. Dit heeft eveneens een behoorlijk effect op het berekende GR.

Weg

Langs de weg berekenen we voor 2002 enkele locaties met een PR-knelpunt (tien locaties met in totaal achttien kwetsbare bestemmingen) die nagenoeg gelijk blijven voor 2010. Deze locaties liggen allemaal in Rijnmond en nagenoeg allemaal langs de A15.

We berekenen in 2002 langs de weg acht locaties met een overschrijding van het GR. Het betreft zeer geringe overschrijdingen, met uitzondering van twee locaties langs de Amsterdamse Zuidas.

Water

Langs vaarwegen berekenen we in 2002 geen en in 2010 één locatie met een PR knelpunt. Het betreft het Amsterdam-Rijnkanaal, waar één kwetsbaar object binnen de berekende PR wordt aangetroffen.

Er zijn geen overschrijdingen van de oriëntatiewaarde voor het GR.

2

Internationale organisaties en werkwijze

- 
- > Zeevaart
 - > Luchtvaart
 - > Weg
 - > Spoor
 - > Binnenvaart

Het Verenigde Naties-comité vervoer van gevaarlijke stoffen en globally harmonised system (VN TDG GHS) stelt aanbevelingen op voor het vervoer van verpakte gevaarlijke stoffen voor alle vervoersmodaliteiten (wegvervoer, spoorvervoer, binnenvaart, zee- en luchtvaart). Deze aanbevelingen worden besproken in verschillende modaliteitspecifieke vergaderingen en grotendeels omgezet in bindende regelgeving.

Onder het VN TDG GHS werken twee subcomités:

- het subcomité van experts van het vervoer van gevaarlijke stoffen, dat deze aanbevelingen doet;
- het GHS-subcomité dat sinds 2002 op VN-niveau ook aanbevelingen doet voor de classificatie en gevaarscommunicatie van gevaarlijke stoffen die de modaliteiten overstijgen.

In het GHS-subcomité worden onder andere de criteria bepaald waarmee de gevaarlijke stoffen worden geclassificeerd. Waar deze criteria relevant worden bevonden, krijgen ze hun weerslag in de aanbevelingen die de VN op transportgebied doet.

Het GHS-subcomité besteedt een deel van de technische invulling uit aan organisaties als de Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) en het Transport of Dangerous Goods-subcomité (TDG). De VN-aanbevelingen voor de verpakte gevaarlijke stoffen worden via de geschetste route weer opgenomen in de regelgeving voor specifieke modaliteiten.

Overlegorganen voor de modaliteiten

De verschillende vervoersmodaliteiten kennen elk hun eigen overlegorganen.

Het vervoer van gevaarlijke stoffen door de zeevaart wordt besproken in subcomités van de International Maritime Organization (IMO), een speciaal VN-orgaan voor de zeevaart. Er vinden besprekingen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen via de luchtvaart

plaats in de International Civil Aviation Organization (ICAO), een speciaal VN-orgaan voor de luchtvaart. Vervoer van gevaarlijke stoffen voor de weg wordt besproken in de Working Party on the transport of dangerous goods (WP15), eveneens een VN-orgaan, en voor het spoor in de zogeheten Fachausschuss (comité van deskundigen), een uitvoeringsorgaan van de Intergouvernementele Organisatie voor het Internationale Spoorwegvervoer (OTIF). Voor de binnenvaart vinden besprekingen plaats in de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR), waaraan de Rijnsoeverstaten en België deelnemen. Wanneer het ADN, een verdrag voor de binnenvaart dat voor heel Europa moet gaan gelden, in werking is getreden, zou ook het internationale overleg over binnenvaart, dat nu zowel in de CCR als in de VN plaatsvindt, gestroomlijnd moeten zijn. Er bestaat ook een multimodaal overleg voor wegvervoer, (ADR), spoorvervoer (RID) en binnenvaart (ADN) in de zogeheten *joint meeting*, waarin gemeenschappelijke vervoerszaken worden besproken.

Naast de VN, de GHS en de verschillende modaliteitspecifieke overleggen spelen ook andere internationale organisaties een rol bij de totstandkoming van de vervoersregelgeving. De World Health Organization (WHO) is bijvoorbeeld een belangrijke speler bij de totstandkoming van het beleid met betrekking tot het vervoer van infectieuze stoffen. De International Atomic Energy Agency (IAEA) speelt een belangrijke rol bij de totstandkoming van regelgeving voor het vervoer van radioactieve stoffen.

Bulkvervoer

Gevaarlijke stoffen kunnen ook los in een schip worden vervoerd, bijvoorbeeld in een chemicaliën- of olietanker²⁰. Er wordt in dat geval gesproken van bulkvervoer. Bulkvervoer kan betekenen dat stoffen die in kleine hoeveelheden ongevaarlijk zijn, juist wel gevaarlijk worden als ze in grote hoeveelheden worden vervoerd. Daarnaast is bij bulkvervoer de wijze van laden en lossen van belang voor de veiligheid van schip en bemanning. Te snelle belading van een lading kolen kan bijvoorbeeld schade aan het schip veroorzaken, waardoor een schip op volle zee kan breken. Ook bij bulkvervoer vindt harmonisatie volgens GHS-criteria plaats, maar niet met de aanbevelingen van het VN-subcomité van experts als tussenstap.

²⁰ Los gestort vervoer in een container wordt hier beschouwd als 'verpakt vervoer.'

Europese Unie

De Europese Unie (EU) speelt tot nu toe een beperkte rol in de vervoersregelgeving. In de kaderrichtlijnen weg en spoor wordt de Europese toepassing van de modaliteitsverdragen voor weg en spoor in EU-verband geregeld. Ook is afgesproken dat de verdragen worden toegepast op binnenlands vervoer. Wanneer belangrijke politiek gevoelige onderwerpen worden besproken, wordt soms een gecoördineerd Europees standpunt ingenomen. Dit is bijvoorbeeld voorgekomen in enkele comités van de IMO. De EU-landen stemmen dan zelfstandig, maar volgens afspraak.

De vervoersvergaderingen werken over het algemeen met een tweejarige cyclus. In twee jaar worden bijvoorbeeld de aanbevelingen in de VN ontwikkeld en vastgesteld. Wanneer deze aanbevelingen vervolgens worden doorverwezen naar de modaliteitsspecifieke vergaderingen, wordt ook daarin een traject van twee jaar doorlopen. Concreet betekent dit dat het vier jaar duurt voordat een wijziging die Nederland in de internationale regelgeving wil doorvoeren, zijn beslag krijgt.

3

Gebruikte literatuur

Adviesdienst Verkeer en Vervoer, *Verwachtingen vervoer gevaarlijke stoffen over weg en water*, Rotterdam, 2003.

Adviesraad Gevaarlijke Stoffen, *Ruimte voor Expertise*, Den Haag, 2004.

Algemene Rekenkamer, Handhaven en Gedogen, vergaderjaar 2004-2005, 30050, nr.1.

Commissie Sorgdrager, *Overheid, bedrijfsleven en wetgeving, mogelijkheden tot reductie van administratieve lasten en een breder perspectief*, Den Haag, 2003.

Commissie Tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten, Solidariteit met beleid, *Aanbevelingen over financiële tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten*, Den Haag, 2004.

Gemengde Commissie Gevaarlijke stoffen/risicobeleid, Ten oosten én ten westen van het Prins Clausplein: *Gezond verstand in risicoland*, Den Haag, 2005.

Inspectie Verkeer en Waterstaat, *Jaarbericht 2004*, 2005.

Inspectie Verkeer en Waterstaat, *Toezicht in beweging*, Den Haag, 2004.

Inspectie Verkeer en Waterstaat, *Kabinetsvisie op Toezicht*, Den Haag, 2005.

Kabinetsreactie op AGS-advies Ruimte voor Expertise, Den Haag, 2005.

Kabinetsstandpunt Ketenstudies, vergaderjaar 2004-2005, 27 801, nr. 26, 22, 2004.

Meedoen, meer werk, minder regels, Hoofdlijnen-akkoord voor het kabinet CDA, VVD en D66, Den Haag, 2003.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Handreiking Risicocommunicatie*, Den Haag, 2003.

Ministerie van Justitie, *Bruikbare rechtsorde-werkgroep regelgeving gevaarlijke stoffen*, Den Haag, 2005.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen*, Den Haag, 2004.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Consequentieonderzoek*, Den Haag, 2005.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Evaluatie RNVGS*, Den Haag, 2005.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Evaluatie WVGs*, Den Haag, 2003.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Handleiding goederenvervoer en bedrijventerreinen*, Rotterdam, 2003.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Nota Mobiliteit*, Den Haag, 2005.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer*, vergaderjaar 2003-2004, 29 444, nr. 1.

Ministerie van VROM, *Voortgangsrapportages Externe Veiligheid*, Den Haag, 2002.

Ministerie van VROM, *Vierde Nationaal Milieubeleidsplan*, Den Haag, 2001.

Ministerie van VROM, *Nota Ruimte*, Den Haag, 2004.

ProRail, *Prognose van het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor, Een beleidsvrije marktprognose*, Utrecht, 2003.

Raad voor de Transportveiligheid, *Lekkage acrylnitril Station Amersfoort 20 augustus 2002*, Den Haag, 2004.

Raad voor Verkeer en Waterstaat en VROMraad, *Verantwoorde risico's, veilige ruimte*, Den Haag, 2003.

RIVM, *Nuchter omgaan met risico's*, Bilthoven, 2003.

TNO, *Toetsingskader Externe Veiligheid Spoorzone Dordrecht/Zwijndrecht*, Onderzoek in opdracht van college van B&W gemeenten Dordrecht en Zwijndrecht, 2004.

4

Afkortingen en begrippenlijst

ADN

Accord Européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures

ADNR

Règlement pour le transport de matières dangereuses sur le Rhin

ADR

Accord Européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route

ALARA

As low as reasonably achievable

AVV

Adviesdienst Verkeer en Vervoer

Beperkt kwetsbaar object

Zie de circulaire RNVGS.

BEVI

Besluit externe veiligheid inrichtingen (Stb. 2004, 250)

BZK

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

CCR

Centrale Commissie voor de Rijnvaart

COEV

Consequentieonderzoek

Consequentieonderzoek

Onderzoek naar de betaalbaarheid, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van wettelijke normen voor externe veiligheid bij het vervoer van gevaarlijke stoffen (afgekort COEV).

Effectafstand

De afstand tot waar een calamiteit een bepaald effect (overlijden, verwonding) heeft op een persoon die zich daar onbeschermd bevindt.

EG

Europese Gemeenschap

EU

Europese Unie

Evaluatie RNVGS

Evaluatie nota Risiconormering Vervoer Gevaarlijke Stoffen

Externe veiligheid

Externe veiligheid betreft in deze nota de risico's van het transport van gevaarlijke stoffen over de weg, water en spoor voor de omgeving. Om deze risico's te verminderen, kunnen maatregelen worden genomen ter verbetering van de interne veiligheid, maatregelen om de ruimtelijke ordening aan te passen (bijvoorbeeld type bebouwing) en maatregelen op het gebied van hulpverlening (bijvoorbeeld blusvoorzieningen).

EZ

Ministerie van Economische Zaken

Gebruiksruimte

De per routedeel beschikbare ruimte voor het vervoer van gevaarlijke stoffen op het Basisnet.

Gevaarlijke stof

Onder 'gevaarlijke stoffen' worden die stoffen verstaan die in het kader van artikel 1, eerste lid, onderdeel b sub 1 tot en met 9 van de WVGS als gevaarlijk moeten worden beschouwd. Ook stoffen die vallen onder de internationale verdragen voor het zee- en luchtvervoer (IMO verdragen en ICAO) zijn gevaarlijke stoffen. Voorbeelden van gevaarlijke stoffen zijn stoffen die als ontplofbaar, oxiderend, corrosief, schadelijk voor het aquatisch milieu, zeer licht ontvlambaar, licht ontvlambaar, zeer vergiftig of vergiftig worden beschouwd.

GHS

Globally Harmonised System for Classification and Labelling of Chemicals

GR

Groepsrisico

Groepsrisico

Het groepsrisico (GR) is de kans per jaar dat ten minste een groep mensen van een bepaalde grootte het dodelijk slachtoffer is van een ongeval. Het GR wordt meestal weergegeven in een grafiek waarin op de horizontale as het aantal doden N staat en op de verticale as de cumulatieve kans f per jaar op een ongeval waarbij N of meer doden vallen. Het GR voor transport is de kans per jaar per kilometer transport-

route dat een groep van tien of meer personen in de omgeving van de transportroute in één keer het dodelijk slachtoffer wordt van een ongeval op die transportroute. Voor interne veiligheid is het GR gedefinieerd voor een groep van één of meer personen.

HACCP

Hazard Analysis Critical Control Points

Hoofdwegennet

Wegen die onderdeel uitmaken van de nationale hoofdinfrastructuur zoals gedefinieerd in het Structuurschema Verkeer en Vervoer SVV-II.

IAEA

International Atomic Energy Agency

ICAO

International Civil Aviation Organization

IMO

International Maritime Organization

Internationale conventie

Een internationale conventie is een verdrag waarin (een deel van) de vervoersregelgeving die voor alle modaliteiten hetzelfde is, bijeen wordt gebracht, waardoor afwijkingen per modaliteit verminderd kunnen worden.

Interne veiligheid

Bij interne veiligheid gaat het om de veiligheidseisen van materieel (bijvoorbeeld het voer- of vaartuig en de verpakking), de bemanning of chauffeurs (bijvoorbeeld opleidingseisen) en de eisen die aan de lading worden gesteld (sommige lading mag bijvoorbeeld alleen gekoeld of in een specifieke verpakking worden vervoerd). Een ander aspect van interne veiligheid heeft betrekking op de veiligheid van de infrastructuur (bijvoorbeeld wissels, ligplaatsen, bochten in de weg). Ook aan bedrijven die met gevaarlijke stoffen omgaan, worden eisen gesteld, zoals het in dienst hebben van een veiligheidsadviseur die kan adviseren over het juist vervoeren van de gevaarlijke stof. Interne veiligheid houdt ook in dat goede documentatie er bij een incident voor zorgt dat hulpverleners weten om welke stoffen met welke eigenschappen het gaat en dat het incident snel en veilig kan worden afgewikkeld. Interne-veiligheidsmaatregelen leveren over het algemeen een positieve bijdrage aan de externe-veiligheidssituatie.

IPO

Interprovinciaal Overleg

ISM

International Safety Management Code

ISO

International Organization for Standardization

ISPS Code

International Ship and Port Facility Security Code

Ketenbenadering

Vervoer wordt als een van de schakels in de keten van productie, opslag, vervoer en eindgebruik gezien in plaats van als een op zichzelf staand fenomeen.

Ketenstudies

Project Integrale Ketenstudies LPG, chloor en ammoniak waarin de ketens van productie, opslag, vervoer en gebruik van deze stoffen zijn onderzocht met het oog op structurele maatregelen om de externe veiligheid te verbeteren.

KIEV

Knelpunten Infrastructuurgerelateerde Investeringsprojecten en Externe Veiligheid

Knelpunt

Het externe veiligheidsbeleid kent twee begrippen om het risiconiveau voor activiteiten met gevaarlijke stoffen in relatie tot de omgeving aan te geven. Deze begrippen zijn het plaatsgebonden risico (PR) en het groepsrisico (GR). Als *PR-knelpunt* wordt gedefinieerd een (gedeelte van een) transportas waarbij het plaatsgebonden risico van 10^{-6} /jaar buiten de dimensies van de weg, spoorbaan of waterweg ligt. In COEV wordt als knelpunt in het bijzonder die situatie aangemerkt waarbij zich tevens een kwetsbare bestemming binnen de 10^{-6} -contour bevindt. Als *GR-aandachtspunt* wordt aangemerkt die situatie (één kilometer transportroute) waarbij het product van de kans op een ongeval met de daarbij behorende vervolgekansen en het kwadraat van het aantal slachtoffers bij die kans (fN^2) groter is dan 0.01. Dit is de oriëntatiewaarde van het groepsrisico, zoals aangegeven in de circulaire RNVGS.

Kwetsbaar object

Zie de circulaire RNVGS.

LPG

Liquefied petroleum gas

MIA-regeling

De milieu-investeringsaftrek biedt de mogelijkheid de fiscale winst te verlagen. Het doel van MIA is het stimuleren van investeringen in milieuvriendelijke apparatuur door het Nederlandse bedrijfsleven.

NIBRA

Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding

NMP4

Vierde Nationaal Milieu Beleidsplan

OECD/OESO

Organisation for Economic Co-operation and Development

OTIF

Intergouvernementele Organisatie voor het Internationale Spoorwegvervoer

PAO

Programma Andere Overheid

Plaatsgebonden risico

Het plaatsgebonden risico (PR) is de plaatsgebonden kans op overlijden per jaar, ten gevolge van een ongeval met een bepaalde activiteit (bijvoorbeeld het transport van gevaarlijke stoffen over de weg), die een (fictief) persoon loopt die zich continu en onbeschermd op een plaats bevindt. Het PR wordt weergegeven in risicocontouren. Dit zijn lijnen die punten met gelijke risico's met elkaar verbinden. Voorheen individueel risico (IR).

PR

Plaatsgebonden risico (voorheen: individueel risico)

PR 10⁻⁶/jaar-contour

De PR 10⁻⁶/jaar-risicocontour is een lijn die alle punten waar het plaatsgebonden risico 10⁻⁶ per jaar is met elkaar verbindt.

ProRail

Overheidsinstantie ontstaan uit Railned, dat op zijn beurt uit Railinfrabeheer en Verkeersleiding, voormalige onderdelen van de Nederlandse Spoorwegen, is opgebouwd.

RBMII

Risicoberekeningsmethodiek II, opvolger van IPORBM, ook wel bekend als de 'risicomaf'

RID

Règlement concernant le transport international ferroviaire des marchandises dangereuses

Risico

Kans * effect: de ongewenste gevolgen van een activiteit, verbonden met de kans dat deze zich kunnen voordoen. Ook wel: de ongewenste gevolgen van een activiteit, verbonden met de kans dat deze zich kunnen voordoen.

RIVM

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

RNVGS

Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen

RoBel

Een speciale goederenspoorverbinding van Rotterdam naar België via Antwerpen

RVGS

Regulering Vervoer Gevaarlijke Stoffen

SQAS

Safety and Quality Assessment System

SZW

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Tafel van Elf

De Tafel van Elf is een analysemodel bestaande uit een opsomming van 11 factoren die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving.

TDG

Transport of Dangerous Goods

TNO

Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek

Tracking and tracing

Een systeem waarmee permanent de positie van voertuigen met gevaarlijke stoffen op het Basisnet in de gaten kan worden gehouden.

VAMIL-regeling

De VAMIL-regeling biedt de mogelijkheid van vrije afschrijving van een investering: door sneller afschrijven vermindert de fiscale winst. Doel van de VAMIL is het stimuleren van de marktintroductie van milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen.

Veiligheidszone

Gebied waarbinnen beperkingen gelden op het gebied van ruimtelijke ordening

VenW

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

VLG

Regeling vervoer over land van gevaarlijke stoffen

VN

Verenigde Naties

VN TDG GHS

VN-comité vervoer van gevaarlijke stoffen en globally harmonised system

VROM

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

WHO

World Health Organization

Wm

Wet Milieubeheer

Wms

Wet milieugevaarlijke stoffen

Wro

(In voorbereiding zijnde) Wet ruimtelijke ordening

WRO

(Huidige) Wet op de Ruimtelijke Ordening

WVGS

Wet vervoer gevaarlijke stoffen

Dit is een publicatie van het Directoraat Generaal Transport en Luchtvaart van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Voor meer informatie kunt u terecht op www.minvenw.nl.

Vormgeving: LaVerbe, Nijmegen
Fotografie: Chris Pennarts Fotografie, Montfoort /
Fotostudio Van der Horst, Leiden
Druk: Rikken Print, Gendt

2006