

Postadres Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl

Datum
6 december 2022

Ons kenmerk
PZH-2022-820658895
DOS-2020-0006239

Bijlagen
2

Aan Provinciale Staten

Onderwerp

Acties Zuid-Holland bij spoorvervoer van gevaarlijke stoffen

Geachte Statenleden,

In uw vergadering van 6 april 2022 is bij de mondelinge vragen de veiligheid rond het spoor tussen Zwijndrecht en Dordrecht aan de orde geweest. Naar aanleiding van een artikel in het AD stelde de heer Rogier vragen over de beschikbaarheid van bluswater in de spoorsloten rond emplacement Kijfhoek. Ook werden aanvullende vragen gesteld door de heer Özkaya en mevrouw Van Aelst over het provinciale beleid ten aanzien van de veiligheidsrisico's.

Graag willen wij u met deze brief informeren over de voortgang van onze acties om het spoorvervoer van gevaarlijke stoffen in onze provincie veiliger te maken.

Zoals ook al tijdens de vergadering van 6 april aangegeven heeft de provincie geen bevoegdheden om het spoorvervoer van gevaarlijke stoffen te reguleren. Het Rijk is voor het spoorvervoer het bevoegd gezag, waarbij een groot deel van de uitvoerende taken bij ProRail is belegd.

Ondanks dat we dus als provincie niet rechtstreeks het beleid kunnen bepalen, wenden we wel onze invloed aan om het spoorvervoer van gevaarlijke stoffen op een zo veilig mogelijk manier plaats te laten vinden. Dat doen we op verschillende manieren:

1. We dringen aan op handhaving van de Wet Basisnet in het regulier Basisnet overleg
2. We ondernemen actie om de rol van het Rijk bij de beheersing van de transportrisico's in stand te houden
3. We voeren een juridisch onderzoek uit naar de wettelijke mogelijkheden voor routing
4. We ondernemen en ondersteunen initiatieven om het transport van gevaarlijke stoffen via veiligere routes en modaliteiten te laten lopen.

Hierbij werken we intensief samen met andere provincies en met gemeenten, vaak in IPO/VNG verband of in het kader van het Brabantroute overleg.

Hierna volgt een nadere toelichting op bovengenoemde activiteiten.

1. Aandringen op handhaving van de Wet Basisnet in het regulier Basisnet overleg.

Het Basisnet vervoer gevaarlijke stoffen is door het voormalige ministerie van I&M ontwikkeld om een evenwicht te bereiken tussen de belangen van het vervoer, van de ruimtelijke ontwikkeling en de omgevingsveiligheid. Het Basisnet is op 1 april 2015 in werking getreden.

In het Basisnet zijn afspraken gemaakt over hoeveel risico het transport van gevaarlijke stoffen per spoortraject mag veroorzaken. Dit is vastgelegd in risicoplafonds. Vooral op het Brabantse deel van de Brabantroute (traject Rotterdam-Venlo) worden deze afgesproken risicoplafonds al jaren overschreden. Een deel van de overschrijding komt door de beperkte beschikbaarheid van de Betuweroute, vanwege de werkzaamheden in Duitsland (aanleg derde spoor). Een andere oorzaak is dat de Brabantroute in veel gevallen de kortste, snelste en goedkoopste route naar Duitsland is voor het vervoer vanuit Vlissingen en Antwerpen.

In Zuid-Holland vindt geen overschrijding van de Basisnet plafonds plaats (2021). Dit komt vooral door de hoge plafonds die in het Basisnet zijn vastgelegd voor Zwijndrecht en Dordrecht. In absolute aantallen vindt er via de Drechtsteden nu ongeveer evenveel vervoer van brandbaar gas plaats als op de Brabantroute en meer transport van giftig gas en zeer giftige vloeistoffen. Maar omdat de plafonds in de Drechtsteden niet worden overschreden krijgt die situatie geen aandacht in de jaarrapportages over het Basisnet.

Bij het opstellen van het Basisnet Spoor werd ervan uitgegaan dat ProRail het vervoer van gevaarlijke stoffen zoveel mogelijk via de Betuweroute naar Duitsland zou laten rijden. Daardoor zouden Breda, Tilburg, Eindhoven, Venlo en andere plaatsen op de Brabantroute worden vermeden. Om vanuit Antwerpen en Vlissingen op de Betuweroute te komen, moeten treinen Dordrecht en Zwijndrecht passeren. Daarom was in het Basisnet extra risicoruimte in Dordrecht en Zwijndrecht nodig. De plafonds zijn zelfs zodanig hoog vastgelegd dat er ruimte wordt geboden voor overschrijding van de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico¹. Gemeente Dordrecht is bestuurlijk betrokken geweest bij de besluitvorming over de risicoplafonds en de (tijdelijke?) aanvaarding van het te hoge groepsrisico. De gemeente moet immers bij haar ruimtelijke plannen rekening houden met die zeer grote transportstroom gevaarlijke stoffen. Om de risico's te beheersen zijn na vaststelling van het Basisnet door het Rijk extra veiligheidsmaatregelen aan het spoor in Dordrecht genomen, zoals de aanleg van een railgeleidingssysteem.

¹ De oriëntatiewaarde is een norm voor de hoogte van het groepsrisico. Er kan gemotiveerd van afgeweken worden.

Het Rijk overlegt regelmatig ambtelijk en bestuurlijk met alle betrokken partijen over het Basisnet, onder andere in de ambtelijke expertgroep² en de stuurgroep Basisnet³. In die overleggen is de overschrijding van de normen meermaals aan de orde geweest. In de wet staat dat het Rijk een overschrijding van de risicoplafonds moet verantwoorden en zo mogelijk maatregelen moet nemen om de overschrijding teniet te doen. Het Ministerie van IenW geeft echter aan dat het geen invloed heeft op de routes die treinen rijden. Door internationale regelgeving voor het spoorvervoer (m.n. het RID) zouden alle gevaarlijke stoffen op het hele spoorwernet toegelaten moeten worden. ProRail zou daarom het gevaarlijke stoffen vervoer niet via de Betuweroute mogen sturen (routeren). Ook in de Stuurgroep Basisnet wordt dat standpunt door het Rijk en ProRail ingenomen.

2. In stand houden van de rol van het Rijk bij de beheersing van de transportrisico's

Vanwege de voortdurende overschrijdingen van de risicoplafonds op de Brabantroute wil het Rijk een 'Robuust' Basisnet ontwikkelen dat toekomst vaster is en dat niet meer uit gaat van het routeren van vervoersstromen. Gemeenten en provincies willen bij de ontwikkeling van zo'n Robuust Basisnet bereiken dat het Rijk medeverantwoordelijk blijft om het risico te beheersen. Het Rijk zou maatregelen moeten blijven nemen als de risico's toenemen door de groei van het transport. Daarnaast moet het Rijk voldoende informatie blijven geven aan gemeenten om een goede afweging van de risico's mogelijk te maken bij ruimtelijke plannen.

Bij de ontwikkeling van een Robuust Basisnet wordt aangesloten op het nieuwe veiligheidsbeleid uit de Omgevingswet: bij ruimtelijke plannen moeten gemeenten gaan werken met aandachtsgebieden, in plaats dat ze het groepsrisico moeten berekenen. Aandachtsgebieden zijn effectgebieden voor brand, explosies en gifwolken. Als je je buiten de aandachtsgebieden bevindt, ben je binnenshuis veilig voor dat soort scenario's. Aandachtsgebieden zijn bruikbaar bij de ruimtelijke ordening omdat ze op een eenvoudige manier informatie geven over de mogelijke gevaren in een bepaald gebied. Bij de ontwikkeling van ruimtelijke plannen kan dan al in een vroeg stadium rekening met die gevaren gehouden worden. Aandachtsgebieden geven echter geen informatie over de *kans* op een brand, explosie of gifwolk binnen een aandachtsgebied.

In het Besluit Kwaliteit Leefomgeving onder de Omgevingswet worden voor de transportroutes van het Basisnet overal dezelfde aandachtsgebieden vastgesteld, onafhankelijk van het aantal transporten: een

² In de Expertgroep zijn IPO, VNG, ProRail, RWS, BZK, de chemische industrie (Deltalinqs, VNCI), vervoerders (EVO/Fenedex, Railgood), de havenbedrijven van Rotterdam en Amsterdam en het RIVM vertegenwoordigd. Onder de deelnemers zijn ambtenaren van Zuid-Holland en de gemeente Dordrecht.

³ Namens IPO nemen gedeputeerden van Noord-Brabant en Utrecht deel aan de Stuurgroep Basisnet.

brandaandachtsgebied van 30 meter, een explosieaandachtsgebied van 200 meter en een gifwolkaandachtsgebied van (waarschijnlijk) 300 meter. De risicobronnen (de ketelwagens met gevaarlijke stoffen) zijn overal dezelfde, dus de effecten bij een incident ook.

Het Rijk is ook van plan om voor het Robuust Basisnet niet langer risicoplafonds te hanteren die de kans op een ramp beperken. Dat betekent dat er alleen nog naar de wettelijke grenswaarde voor het plaatsgebonden risico wordt gekeken (het basisveiligheidsniveau) en er verder geen grenzen meer worden gesteld aan de risico's die het transport veroorzaakt. Er wordt dan in het vervoersbeleid geen rekening meer gehouden met de kans op een ramp met veel slachtoffers (groepsrisico). Omdat het plaatsgebonden risico nergens tot problemen leidt, mag het gevaarlijke stoffen transport enorm groeien en gemeenten moeten daar in hun ruimtelijke ordening rekening mee houden.

Afgezien van de problemen die dat oplevert voor de woningbouwopgave zal door de groei van het transport ook bestaande bebouwing blootgesteld kunnen worden aan grotere risico's. Van een evenwicht tussen vervoer, ruimtelijke ordening en veiligheid is dan geen sprake meer omdat het Rijk geen bronmaatregelen meer hoeft te nemen.

Bij het Robuuste Basisnet zal geen informatie meer beschikbaar gesteld worden over de verwachte hoeveelheid gevaarlijke stoffen per spoortraject (die staat nu nog in de Regeling Basisnet). Gemeenten kunnen daardoor geen inschatting meer maken van de risico's van het toekomstig vervoer bij hun ruimtelijke plannen. De effectgebieden zijn dan wel bekend, maar de kans op die effecten niet. En het niet bebouwen van de aandachtsgebieden rond het spoor (tot 300 meter aan weerszijden van het spoor) is in stedelijk gebied geen optie. Zeker niet gezien de grote bouwopgave waar we voor staan.

Gemeenten en provincies zijn het niet eens met de voornemens van het Rijk en hebben dat herhaaldelijk aangegeven in het reguliere Basisnet overleg tussen gemeenten, provincies en de Rijksoverheid. Omdat we daar geen gehoor op onze bezwaren krijgen is het onderwerp door provincies ingebracht in het IPO BAC-MTH en door gemeenten in de commissie EKEM. Dat heeft als gevolg dat er bestuurlijk bij provincies en gemeenten meer aandacht is voor het Basisnet. IPO en VNG hebben gezamenlijk een position paper over de Basisnet problematiek geschreven (zie bijlage) en gepoogd de veiligheidsproblemen onder de aandacht te brengen van de Kamer, in de Commissie Spoor, Spoorveiligheid en ERTMS van 9 juni 2022. Helaas heeft dat tot nu toe niet tot het gewenste resultaat geleid.

De aan de Brabantroute gelegen gemeenten en provincies trekken samen op om de veiligheid op dit tracé te verbeteren. Aan het bestuurlijk Brabantroute overleg neemt de portefeuillehouder Mobiliteit namens Zuid-Holland deel, net als zijn ambtsvoorgangers. Ook is gemeente Dordrecht bestuurlijk vertegenwoordigd. In dit overleg is de staatssecretaris van I&W een aantal keren te gast geweest. Tijdens het laatste bestuurlijk Brabantroute overleg op 21 september jl. (dit keer zonder I&W) is vanwege het gebrek aan vooruitgang

besloten om nogmaals een brief aan de Tweede Kamer te sturen met de zorgen van decentrale overheden bij de ontwikkeling van een Robuust Basisnet. Deze brief zal voorafgaand aan de Commissievergadering Spoor, Spoorveiligheid en ERTMS van 15 december aan de Staatssecretaris en de Commissieleden verstuurd worden. U treft deze brief als bijlage aan. Provincies en gemeenten bereiden informatie aan Kamerleden voor waarbij de zorgen over de ontwikkelingen rond het Basisnet vervoer gevaarlijke stoffen over het spoor nader worden toegelicht.

3. Juridisch onderzoek naar de mogelijkheden voor routing

Het Rijk vindt het huidige Basisnet Spoor niet 'robuust' genoeg vanwege de voortdurende overschrijdingen van de afgesproken risicoplafonds. Daarbij gaat I&W ervan uit dat er geen wettelijke mogelijkheden bestaan om gevaarlijke stoffen via een bepaalde route te laten rijden. Ook betwijfelt I&W of het mogelijk is om een vervoersverbod in te stellen voor een bepaalde gevaarlijke stof op een bepaald traject.

In opdracht van het Ministerie van I&M is bij de ontwikkeling van het Basisnet Spoor door het T.M.C. Asser Instituut juridisch onderzoek gedaan naar zo'n vervoersverbod en op 26 januari 2007 de conclusie getrokken dat dit wettelijk mogelijk is. Daarop is zo'n vervoersverbod opgenomen in de Wet Basisnet als mogelijk instrument om risico's op een bepaald traject te beperken. Die conclusie wordt nu door het Rijk betwijfeld. Herhaaldelijk hebben opeenvolgende ministers en staatssecretarissen aangegeven zo'n vervoersverbod als een ultimatum remedium te zien. Het instrument is dan ook nooit toegepast.

Om duidelijkheid te krijgen over de mogelijkheid van routeren hebben we in Zuid-Holland het initiatief genomen om een gedegen juridisch onderzoek te laten doen naar de ruimte die de internationale regelgeving⁴ daarvoor biedt. Daarbij wordt ook gekeken naar de wijze waarop Duitsland en België met die regels omgaan. Naar verwachting is het onderzoek begin 2023 afgerond.

In verband met de energietransitie wordt het belang van routing nog groter: waterstof zal waarschijnlijk als ammoniak vervoerd gaan worden. En ammoniak is een giftig gas. Bovendien worden er grote transportstromen aan brandbaar gas (lpg, lng) naar Duitsland verwacht. Rotterdam is een belangrijke overslaghaven voor al deze gassen. Een deel van het gas zal naar verwachting via nieuwe buisleidingen (Deltacorridor) naar Duitsland vervoerd kunnen worden, maar een groot deel zal ook via het spoor worden getransporteerd. De risico's langs het spoor zullen daardoor aanmerkelijk toenemen.

Ook de woningbouwopgave is een reden om duidelijkheid te krijgen over de mogelijkheden voor routing. Zo zijn er veel plannen voor bebouwing langs de

⁴ Het gaat hier om het RID (Reglement betreffende het internationaal spoorwegvervoer van gevaarlijke goederen versie 2021) en Europese richtlijnen.

Oude Lijn (Dordrecht-Leiden). Als het vervoer van gevaarlijke stoffen vanuit het Rotterdams havengebied richting Noordoost Europa (grens Oldenzaal) verplicht kan worden om gebruik te maken van de Betuweroute, zou er nauwelijks meer vervoer van gevaarlijke stoffen door het centrum van Rotterdam rijden. Dan veroorzaakt het transport daar ook geen beperkingen meer voor de nieuwbouw.

4. Alternatieve routes voor het transport van gevaarlijke stoffen.

Als er snelle, korte en goedkope routes beschikbaar zijn voor het spoor goederenvervoer zal het transport daar gebruik van gaan maken, ook zonder verplichte routing.

Met Duitsland heeft het Rijk in het Verdrag van Warnemünde vastgelegd dat het spoor goederenvervoer gebruik kan blijven maken van de drie belangrijkste grensovergangen: de Betuweroute en de grensovergangen bij Venlo en Oldenzaal.

De grens bij Venlo is voor verkeer uit Rotterdam, Vlissingen en Antwerpen alleen bereikbaar via de Brabantroute. Verkeer vanuit Rotterdam naar Oldenzaal rijdt via de binnenstad van Rotterdam en Gouda.

In februari 2019 heeft het ministerie van I&W gezamenlijk met de decentrale overheden en OV-partijen de contouren en doelen van het Toekomstbeeld OV neergezet (TK 23 654, 2018- 2019, nr. 685). In dit toekomstbeeld voor het personenvervoer werd aangegeven dat een noordelijke aftakking van de Betuweroute door de Achterhoek en Twente ruimte zou geven aan het personenvervoer in de Randstad. Het goederenvervoer naar Oldenzaal en verder naar Noordoost-Europa kan dan gebruik maken van de Betuweroute en via die nieuwe noordtak naar de grens rijden.

Voor onze provincie zou de aanleg van een noordelijke aftakking betekenen dat er nauwelijks nog gevaarlijke stoffen via Rotterdam en Gouda getransporteerd hoeven te worden en dat er meer ruimte komt voor het personenvervoer. Er is echter nog geen besluit genomen over de aanleg van zo'n noordtak. In Oost-Nederland is sterke en goed georganiseerde weerstand tegen de aanleg van dat spoor.

Wel wordt er onderzoek gedaan naar een noordelijke aftakking: op 24 juni 2022 is de opgave, afbakening en omgevingsnotitie (hierna: OAO-notitie) voor de Goederenrouting Noordoost-Europa naar de Kamer gestuurd⁵, nadat deze op de Landelijke Openbaar Vervoer en Spoortafel was vastgesteld. Dit rapport is samen met vertegenwoordigers vanuit de overheden in de diverse landsdelen, de regio's in Oost-Nederland, de spoorbeheerder, de personenvervoerders op het spoor, de spoorgoedersector, georganiseerde bewoners- en reizigersorganisaties, de verladers, de zeehavens, de chemieclusters en branche- en werkgeversorganisaties opgesteld. Als vervolgstap wordt eerst de nut en noodzaak van een nieuwe route voor goederentreinen naar Noordoost Europa nader uitgediept.

⁵ Kamerstuk 23645, nr. 765

