

Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

Bestuurskern

Dir. Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's
Cluster B

Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Ons kenmerk

IENW/BSK-2023/1111

Uw kenmerk

uw brief van 18 januari 2023,
kenmerk 2012571.

Datum 3 april 2023
Betreft Uw brief en uw ingezonden brief in de Volkskrant over
het Basisnet Spoor

Geachte heer,

Samen met een aantal van uw collega's en de Commissaris van de Koning in Noord-Brabant, heeft u mij een brief geschreven¹ waarin u uw bezorgdheid uit over het toenemende vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor in relatie tot de woningbouwopgave in uw steden. Ik wil op die brief graag mijn reactie geven en ga daarbij tevens in op de aandachtspunten die de burgemeesters van Eindhoven, Tilburg en Breda en Dordrecht in een eerdere brief aan de Volkskrant² aankaarten.

Voor uw informatie is de beantwoording van vragen van de Tweede Kamer naar aanleiding van de ingezonden brief in de Volkskrant als bijlage bij deze brief bijgevoegd.

Ik vind het goed dat u uw zorgen kenbaar maakt. Uw brief zie ik vooral als een oproep om dieper in gesprek te gaan over het spoorgoederenvervoer in Nederland, de impact hiervan op de leefomgeving en hoe we die leefomgeving veilig houden. Zoals u weet, werkt mijn ministerie aan een Toekomstbeeld Spoorgoederenvervoer. Ik vind het belangrijk om alle partijen daarbij te betrekken en wil ook graag uw zorgen en ideeën hierin meenemen. In de eerste plaats zal dit gesprek via de bestuurlijke overleggen Spoorgoederenvervoer, waar ook gemeenten en provincies aan deelnemen, verlopen. Ook via het IPO en de VNG is er ruimte voor een breder gesprek over het spoorgoederenvervoer.

In uw brieven focust u zich vooral op het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor. In de afgelopen decennia zijn er in Nederland gelukkig geen grote ongevallen met spoorgoederentreinen geweest. Dit mede dankzij de aandacht die er in de hele veiligheidsketen bestaat voor de veiligheid op en rond het spoor. Dit begint met een veilig spoor en de speciale aandacht voor het vervoer van

¹ Brief aan het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (in afschrift aan de Tweede Kamer), verzonden door de burgemeester van Tilburg, d.d. 18 januari 2023, kenmerk 2012571.

² Volkskrant.nl, 11 december 2022 (Opinie: Te veel giftreinen denderen door onze steden, doe daar iets aan staatssecretaris (volkskrant.nl))

gevaarlijke stoffen per spoor. Zo is bij de aanleg van de verbeterde versie van het treinveiligheidssysteem Automatische Treinbeïnvloeding (ATB-Vv) het vervoer van gevaarlijke stoffen meegewogen. Ook bij de voorgenomen uitrol van het nieuwe treinbeveiligingssysteem ERTMS wordt dit meegewogen. Voor de Brabantroute is het doel om ERTMS rond 2030 te realiseren. Ook bij de verdere landelijke uitrol is het vervoer van gevaarlijke stoffen mede bepalend voor de prioriteitstelling van de uitrol van ERTMS.

Het transport is voorts aan internationale en Europese regels en voorschriften gebonden om het vervoer zo veilig mogelijk te maken. Ook hebben we in Nederland de wet Basisnet waarmee de risico's op trajecten in heel Nederland in beeld zijn gebracht.

Met nauwe betrokkenheid van decentrale overheden, veiligheidsregio's en met behulp van de expertgroep Basisnet werkt mijn ministerie aan een herziening van het huidige stelsel van het Basisnet. De aanleiding voor het nadenken over de herziening van het huidige basisnet is de constatering, die al door mijn ambtsvoorgangers werd gedaan, dat de huidige regelgeving niet voldoet. Ik wil u graag wijzen op de brief aan de Tweede Kamer van 14 juli 2021³ waarin werd uitgelegd waarom het sturen op risicoplafonds niet goed mogelijk is en wat de grenzen zijn aan de mogelijkheden voor het sturen op het spoorgoederenvervoer, met name vanwege het internationale karakter daarvan.

In die brief is ook aangegeven wat de uitgangspunten van het Robuust Basisnet zijn, namelijk dat de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor centraal staat én dat het gemeenten ondersteunt bij de keuzes ten aanzien van het bouwen langs het spoor. Deze conclusie ligt aan de basis van waar we gezamenlijk met Robuust Basisnet mee bezig zijn: veiligheid wordt vooral bereikt door in te zetten op verbetering van de hele veiligheidsketen en het beheersen van de risico's, waarbij tevens kansen worden benut om de leefbaarheid te verbeteren. Kort gezegd: niet uitsluitend sturen op uitkomsten van kansberekeningen maar sturen op veiligheid en concrete maatregelen.

De stuurgroep Basisnet is mijn eerste bestuurlijke aanspreekpunt waar het gaat om zaken die gerelateerd zijn aan het basisnet voor weg, water en spoor en via deze stuurgroep wil ik u dan ook betrekken bij dit proces. Zowel in de expertgroep als in de stuurgroep zijn overigens reeds Brabantse steden vertegenwoordigd.

Ik zal hieronder nader ingaan op de punten van zorg die u in uw brief aandraagt.

Gemeenten hebben onvoldoende zicht op welke stoffen er in de toekomst vervoerd worden door onze steden, de frequentie waarmee dat gebeurt en dus de mogelijke risico's voor onze inwoners.

In het huidige systeem wordt eens per vijf jaar een inschatting gemaakt van de ontwikkeling van het vervoer van gevaarlijke stoffen in de periode van tien jaar volgend op het jaar van de verkenning en worden berekeningen gemaakt van de toekomstige risico's. Ik deel uw mening dat die tijdshorizon onvoldoende is om toekomstvastе besluiten te nemen ten aanzien van de bouwplannen.

³ Brief regering - staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, S. van TK 30373-72, 14 juli 2021, Jaarverslag basisnet en ontwikkeling robuust basisnet spoor

In het Robuust Basisnet wordt voorzien die tijdshorizon ruim verder weg te leggen. Tegelijk moeten we ons realiseren dat er altijd een forse onzekerheidsmarge in elke verkenning zit en zeker in verkenningen die gaan over de verre toekomst. Corona, lage rivierwaterstanden waardoor watertransport bemoeilijkt wordt en de huidige oorlog in Oekraïne laten zien dat de situatie snel kan veranderen, ook op de korte termijn. Ook is het nog ongewis wat de impact zal zijn van de energietransitie en bijvoorbeeld de aanleg van de (ondergrondse) Delta Corridor.

De verkenningen helpen wel om een beeld te krijgen van ontwikkelingen waar rekening mee gehouden dient te worden, maar het is niet realistisch te verwachten dat precies kan worden aangegeven of kan worden afgesproken welke stoffen wanneer over welke route en met welke frequentie worden vervoerd. Door een beter verkenningssysteem in te zetten, waarmee een integraal beeld van de mogelijke ontwikkelingen in beeld worden gebracht, wordt een zo goed mogelijk inzicht verkregen in de toekomstige risico's. Hiermee kan er tijdig worden geanticipeerd om die maatregelen te nemen die de veiligheid ten goede komen. Daarmee zal het beter dan nu mogelijk zijn afwegingen te maken over de wijze waarop invulling gegeven kan worden aan de veiligheid en leefbaarheid op en rond het spoor. Dat geldt niet alleen voor de decentrale overheden, maar ook voor vervoerders en verladers en het Rijk en ProRail.

De begrenzing (in de vorm van risicoplafonds) wordt losgelaten. Er is zo onbalans met veiligheid.

Bij het tot stand komen van het Basisnet in 2015 zijn de risicoplafonds op bepaalde trajecten laag ingesteld in de veronderstelling dat het spoorvervoer van gevaarlijke stoffen vooral over de Betuweroute zou plaatsvinden. Echter, voor een groot deel van de treinen is de Betuweroute geen realistische route omdat de treinen een bestemming of herkomst langs de Brabantroute hebben of niet de keuze hebben voor de Betuweroute, omdat de internationale treinpaden niet altijd aansluiten op de Betuweroute. Achteraf gezien kunnen we constateren dat het een verkeerde en onrealistische inschatting was om deze risicoplafonds zo laag in te stellen. Ik wil toe naar een stelsel dat werkt met zo realistisch mogelijke inschattingen van de ontwikkelingen van het vervoer van gevaarlijke stoffen, zodat u als bestuurder meer en beter inzicht heeft over de risico's in uw gemeente en provincie.

Een trein die omrijdt betekent vaak extra kosten voor de vervoerder en verlader, maar betekent in ons dichtbevolkte land ook dat de trein door andere stedelijke gebieden zal rijden. Dit is ook meteen het grootste nadeel van een eventueel routeringsbesluit om treinen te dwingen een andere route te nemen: treinen zullen door andere steden gaan rijden. Maar ook zullen verladers mogelijk overstappen op een andere modaliteit, waarbij wegvervoer, zeker in de nabije toekomst voor de hand ligt.

U vraagt mij ook om aan te geven op welke manier de Europese regelgeving routing in de weg zit. De belangrijkste internationale wetgeving op het terrein van het spoorvervoer van gevaarlijke stoffen is het Reglement betreffende het

internationaal spoorwegvervoer van gevaarlijke goederen (RID).⁴ Het RID is een internationaal verdrag dat is omgezet in EU wetgeving en waarin alle vereisten voor het transport van gevaarlijke stoffen over het spoor zijn opgenomen. In het RID is de mogelijkheid tot routeren expliciet opgenomen, daar is wat mij betreft geen discussie over. Een van de randvoorwaarden voor het mogen instellen van een routing is dat de alternatieve route veiliger is en een andere relevante randvoorwaarde is dat er in de lidstaat altijd een route moet overblijven voor het vervoer per trein.

Mijn terughoudendheid bij het instellen van een routing zit vooral in de praktische uitvoerbaarheid en de impact op de veiligheid van de inwoners van steden waar de treinen dan langs zullen rijden. Een trein die omrijdt betekent vaak extra kosten voor de sector, maar betekent in ons dichtbevolkte land immers ook dat de trein door andere stedelijke gebieden zal rijden. Dit is ook meteen het grootste nadeel van een eventueel routeringsbesluit: treinen zullen door andere steden gaan rijden of verladers stappen over op een andere modaliteit, waarbij wegvervoer, zeker in de nabije toekomst voor de hand ligt.

Op dit moment voert mijn ministerie, zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 2021, met betrokkenheid van diverse experts van de decentrale overheden en het bedrijfsleven, een evaluatie uit van de juridische en beleidsmatige werking van het Basisnet waarbij expliciet ook naar de praktische haalbaarheid van een routeringsbesluit wordt gekeken. Ik verwacht dat dit rapport voor de zomer van dit jaar zal zijn afgerond.

Woningbouw en toename spoorvervoer op gespannen voet

Ook bij het vasthouden aan de risicoplafonds uit het Basisnet kunnen mogelijk ongewenste situaties ontstaan als er vlak bij het 10^{-6} plafond gebouwd wordt. Alleen al door een kleine wijziging in de risicoberekeningsmethodiek⁵ zullen risicocontouren op een andere plek komen te liggen. Er kan zonder dat er iets verandert aan de vervoerskant een kwetsbaar object, dat net buiten het 10^{-6} plafond werd gebouwd, binnen die contour komen te staan.

Door bij nieuwe bouwplannen uit te gaan van de beleidsmatig vastgestelde risicoplafonds en de aantallen ketelwagens uit het Basisnet - in weerwil van de werkelijke en de te verwachten aantallen (een inzicht waarvan ook u aangeeft die nodig te hebben voor het bepalen van de risico's) - ontstaat de situatie dat bouwplannen gebaseerd worden op niet-realistische risicoberekeningen.

Waar het op neer komt is dat we terug moeten naar een situatie waarin met gezond verstand wordt gekeken naar de mogelijkheden om de veiligheid in de hele keten te vergroten en de risico's te beheersen en die maatregelen te nemen die de veiligheid voor de bewoners langs het spoor ten goede komen, rekening

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2015/05/21/rid>. In het bijzonder artikel 1.9.2 (b) geeft hiertoe de mogelijkheid mits het niet leidt tot een algeheel verbod van het vervoer in Nederland over de spoorweg van deze goederen en de noodzaak wordt aangetoond door een reductie van de externe risico's.

⁵ Beperkt consequentieonderzoek voor de rekenmethodiek van het Basisnet Spoor: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/veiligheid/basisnet/@235917/beperkt-consequentieonderzoek-rekenmethodiek/>

houdend met alle onzekerheden die er zijn. Risicoberekeningen zijn dan niet leidend, maar ondersteunend in de besluitvorming.

Bestuurskern
Dir Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's
Cluster B

Zelfs als we tevoren precies de aard van de stoffen en de aantallen ketelwagens zouden weten, dan nog zijn de gevolgen van een eventueel ongeval afhankelijk van de inrichting van het gebied rond het spoor, de maatregelen die zijn getroffen en het optreden van de hulpdiensten. Ik vind het hierbij overigens belangrijk om op te merken dat in geval van een incident ProRail altijd direct aan de hulpdiensten kan laten weten welke stoffen er in een wagon zitten. Het is dus niet zo dat we niet weten wat er nu vervoerd wordt, maar omdat het een vrije markt is, weten we niet precies wat er volgende week, volgende maand of volgend jaar vervoerd wordt.

Het uitgangspunt hoort naar mijn mening niet het aantal ketelwagens of de risicoplafonds te zijn die bepalen of een situatie als veilig of onveilig wordt gezien, maar het geheel aan maatregelen en het toezicht daarop in de gehele veiligheidsketen. Elke dag werken hier al honderden mensen aan in Nederland. Goed opgeleide en bekwame professionals rangeren onze treinen, zorgen ervoor dat ze veilig worden samengesteld, zorgen voor goed onderhoud, controleren elkaar en houden toezicht. De aandachtsgebieden die met de Omgevingswet hun intrede doen, gaan uit van de effecten van eventuele incidenten. Binnen een aandachtsgebied wordt de steden gevraagd om afwegingen te maken ten aanzien van de externe veiligheid en de eventuele maatregelen.

Met andere woorden, het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor is veilig, alleen al door de eisen die daar internationaal aan gesteld worden. Dat blijft het ook als er meer wagons met gevaarlijke stoffen over het spoor rijden. Maar omdat er altijd een kans blijft bestaan op een ongeval, hoe klein ook, treffen we -als dat kan- aanvullend maatregelen om de kans verder te verkleinen en de gevolgen -als er toch een ongeval plaats vindt- zo veel mogelijk te beperken. Door de juiste maatregelen te nemen om zowel de kans op een ongeval als de ernst van de effecten te minimaliseren is het aantal wagons dat over het spoor rijdt veel minder bepalend.

Maximaal gebruik van de Betuweroute, het water en de Delta-corridor

Belangrijk is te beseffen dat het overgrote deel van het vervoer van gevaarlijke stoffen (meer dan 90%) al door buisleidingen of over het water gaat. Het spoorgoederenvervoer betreft slechts een zeer kleine stroom en moet gezien worden als aanvullend, veilig en duurzaam. De Betuweroute wordt goed gebruikt, maar is zoals aangegeven niet altijd een alternatief. De Delta Corridor is een mogelijke oplossing voor grote stromen gevaarlijke stoffen met een vast begin- en eindpunt, maar uiteindelijk staat het een verlader vrij om te kiezen voor een modaliteit. Ik kan u, ook in het licht van de energietransitie, niet garanderen dat met de komst van de Delta Corridor het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor zal afnemen. Zoals is afgesproken in de gezamenlijke intentieverklaring over de ontwikkeling van de Delta-Corridor zal de Rijksoverheid zich inspannen om het vervoer van gevaarlijke stoffen door buisleidingen zoveel als mogelijk te stimuleren.

Het verdere verloop van het proces

Bestuurskern
Dir Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's
Cluster B

Ik wil nogmaals aangeven dat ik uw signaal goed heb verstaan en zal hier in de stuurgroep Basisnet ook aandacht aan besteden. In de afgelopen jaren is ook in de stuurgroep meermaals geconstateerd dat het huidige Basisnet niet (optimaal) werkt. Ik laat op dit moment een evaluatie uitvoeren, zoals ook met de partners in de Stuurgroep Basisnet besproken, om te helpen duiden waar de belemmeringen in het huidige systeem zitten.

De hoofdlijnen van dat robuustere Basisnet zijn geformuleerd en worden nu in pilots in de praktijk getest. Met de uitkomsten van de pilots en de inbreng van de Stuurgroep geeft dat een basis om het robuuste Basisnet ook wettelijk vorm te geven. Mijn inzet is erop gericht om in 2025 dat nieuwe instrumentarium gereed te hebben.

Ik vind het belangrijk te benadrukken dat ik met de beoogde aanpassingen geen verandering in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk, provincies en gemeenten voor ogen heb. Het Rijk ziet toe op de veiligheid van de treinen en het spoor, gemeenten zijn verantwoordelijk voor de externe veiligheid binnen hun gemeentegrenzen. Met Robuust Basisnet wil ik deze verdeling behouden en wil ik gemeenten een beter inzicht geven om de externe veiligheid zo goed mogelijk te kunnen waarborgen.

In deze brief heb ik verschillende gremia benoemd waarin ik met gemeenten en provincies samenwerk om Robuust Basisnet vorm te geven en een Toekomstbeeld Spoorgoederenvervoer op te stellen. Ik hoop dat u zich vertegenwoordigd voelt en dat wij gezamenlijk kunnen toewerken naar werkbare en realistische kaders voor het spoorgoederenvervoer in Nederland.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

drs. V.L.W.A. Heijnen

Deze brief is tegelijkertijd verzonden aan de burgemeester van Eindhoven, de heer ir. J.R.V.A. Dijsselbloem, de burgemeester van Breda, de heer dr. P.F.G. Depla, de burgemeester van Tilburg, de heer drs. Th. Weterings en de burgemeester van Dordrecht, de heer mr. A.W. Kolff, de burgemeester van Helmond, mevrouw P.J.M.G. Blanksma-van den Heuvel, de burgemeester van 's-Hertogenbosch, de heer drs. J.M.L.N. Mikkers en mevrouw mr. I.R. Adema, commissaris van de Koning in Noord-Brabant.

Een afschrift van deze brief is ter informatie gezonden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.