



Aan Staatssecretaris
CC Minister

Toelichting

Uitwerking landelijke regels externe veiligheid
emplacementen

Datum

11 december 2024

Onze referentie

IENW/BSK-2024/364245

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's
Cluster B

Aanleiding

Het ministerie heeft de afgelopen 10 jaar met belanghebbenden aan een nieuw stelsel voor externe veiligheid op spooreplacementen gewerkt. Het huidige systeem leidt tot diverse problemen, zoals bestuurlijke onzekerheid over wanneer er voldoende veiligheidseisen zijn gesteld, verschillende eisen per emplacement terwijl risico's vergelijkbaar zijn, juridische procedures tussen lokaal bevoegd gezag en ProRail, en financiële risico's voor het ministerie. U wordt gevraagd richtinggevende keuzes te maken voor een stelsel dat leidt tot een eenduidige, uniforme en landelijke aanpak van categorieën spooreplacementen met vergelijkbare veiligheidsrisico's, die de veiligheid waarborgt en tegelijkertijd kosteneffectief en uitvoerbaar is.

In juli heeft u een adviesbrief ontvangen van de voorzitter Jan van Belzen namens de deelnemers van de bestuurlijke tafel (bijlage 4), waarin u wordt gevraagd keuzes te maken over het systeem en daarmee duidelijkheid te bieden aan alle partijen. Partijen verwachten op korte termijn een reactie omdat dit traject al lang loopt en met het nieuwe advies de laatste openstaande punten in beeld zijn gebracht. De belangrijkste wijzigingen van het systeem betekenen dat een aantal bevoegdheden van lokaal bevoegd gezag (gemeenten) overgaan naar het Rijk. Alle adviezen worden opgevolgd behalve het toestaan van maatwerk en het inrichten van een maatwerkcommissie. De belangrijkste reden hiervoor zijn nieuwe relevante inzichten dat het risico op een plasbrand en als gevolg daarvan explosie op spooreplacementen veel kleiner is dan eerder verondersteld (bijlage 5). Dit onderzoek is afgerond na ontvangst van de adviesbrief.

Het is noodzakelijk op dit moment richtinggevende keuzes te maken. Er zijn op de IenW-begrotingen op dit moment geen middelen gereserveerd voor deze stelselwijziging. Als u met voorliggende besluiten instemt, dan betekent dit dat bij de komende Voorjaarsbesluitvorming een voorstel zal worden meegenomen om een reservering te treffen binnen het Mobiliteitsfonds van €100 miljoen. Gegeven het financiële beeld op het Mobiliteitsfonds zal hiervoor omgebogen moeten worden op andere projecten of programma's of zal de opgave ten laste moeten worden gebracht van de extrapolatieruimte. Dit vereist ook akkoord van de minister.

Hiermee wordt niet vooruitgelopen op de integrale Voorjaarsbesluitvorming. De te treffen reservering is een randvoorwaarde om samen met de juridische uitwerking tot invoering over te kunnen gaan. Pas als de financiële dekking is geregeld en de juridische uitwerking gereed is, zal u een definitief besluit worden voorgelegd. Het

uitstellen van een keuze zal leiden tot langere onzekerheid voor alle partijen, en behoudt van de huidige situatie. In deze situatie kunnen gemeenten eenzijdig via de vergunning eisen opleggen op een emplacement waardoor de kosten door IenW moeten worden betaald. De kosten hiervan zijn niet gedekt en niet beheersbaar en zullen naar verwachting hoger uitvallen.

Datum

11 december 2024

Onze referentie

IENW/BSK-2024/364245

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's
Cluster B

Het voorstel is om uw richtinggevende keuzes met deze Kamerbrief met de Kamer te delen. Gegeven de financiële en juridische randvoorwaarden waar nog aan voldaan moet worden, kan er in de brief niet gesproken worden van keuzes, maar wordt aangegeven dat u voornemens bent om verschillende denkrichtingen verder uit te werken. Ook zijn de juridische en financiële randvoorwaarden in de brief expliciet benoemd. Vooruitlopend op de voorjaarsbesluitvorming kunnen geen financiële besluiten met de Kamer worden gedeeld (zie ook ad. 5). Deze strekking van de brief is ook afgestemd met het ministerie van Financiën. Na de zomer in 2025 volgt op basis van de juridische uitwerking, de maakbaarheid van de implementatie en de financiële consequenties (consequentieonderzoek) een definitieve keuze. Als er aanleiding toe is kunt u op dat moment alsnog besluiten om het in aangepaste vorm doorgang te laten vinden.

Toelichting op geadviseerd besluit in de nota

In de nota wordt gevraagd akkoord te gaan met de volgende richtinggevende keuzes:

1. Het opstellen van landelijke regelgeving voor externe veiligheid op spooreplacements waardoor de vergunningsplicht wordt vervangen door een meldplicht en er uniforme maatregelen en voorzieningenpakketten worden gerealiseerd.
2. Geen lokaal maatwerk toe te staan voor externe veiligheid op spooreplacements waar met gevaarlijke stoffen wordt gerangeerd.
3. Het (uiterlijk bij einde levensduur) verwijderen van reeds aanwezige voorzieningen die in het nieuwe stelsel niet in de uniforme pakketten zijn opgenomen. Dit zal gebeuren na implementatie van de uniforme pakketten.
4. Geen aanvullende voorzieningen en maatregelen te treffen op spooreplacements waar incidenteel met gevaarlijke stoffen wordt gerangeerd.

Verder adviseert beleid u om:

5. De richtinggevende keuzes te delen in een Kamerbrief eind dit jaar en dus voorafgaand aan verzending van de Voorjaarsnota 2025, met daarin een duidelijk voorbehoud dat er later een definitieve keuze komt als er duidelijkheid is over de juridische uitwerking en financiële haalbaarheid. Daarbij wordt expliciet genoemd dat er nog dekking gevonden moet worden en dat een definitieve keuze daarvan afhankelijk is. Het is van belang dat er zo snel mogelijk een duidelijke richting wordt gecommuniceerd naar de Kamer en betrokkenen. De adviesbrief van de bestuurlijke tafel is in juli aan u aangeboden. Daarmee is de verwachting van betrokkenen dat er op korte termijn duidelijkheid komt vanuit het ministerie. Door nu te communiceren wordt voorkomen dat gemeenten vanuit de onzekere situatie op eigen initiatief, via de vergunning, eenzijdig eisen op gaan leggen. Uitstel van de communicatie brengt dus financiële risico's met zich mee.

Standpunt FEZ

- FEZ merkt op ten aanzien van ad 5. dat nu communiceren over de stelselwijziging vooruitloopt op besluitvorming over de Voorjaarsnota 2025. Gegeven het financiële beeld op het Mobiliteitsfonds is het onzeker dat er

financiële middelen kunnen worden vrijgemaakt voor de stelselwijziging. Binnen het spoordomein zijn hiervoor ook geen herprioriteringen aangewezen. U zal hierover dan ook het gesprek met de minister moeten aangaan.

- Eerdere communicatie naar de Kamer brengt het risico met zich mee dat aan de richtinggevende keuzes geen gevolg kan worden gegeven, waardoor het bestuurlijk afbreukrisico reëel is of u dat op een later moment met een voldongen (financieel) feit wordt geconfronteerd.
- Het advies van FEZ is dan ook om de brief met de richtinggevende maatregelen te verzenden na publicatie van de Voorjaarsnota, als er duidelijkheid is over de dekking. Overigens steunt FEZ het advies om het stelsel te wijzigen en de richtinggevende keuzes die hierin aan u worden voorgelegd, op voorwaarde dat de benodigde dekking wordt vrijgemaakt.

Datum

11 december 2024

Onze referentie

IENW/BSK-2024/364245

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's
Cluster B

Kernpunten

Algemeen

- In de huidige situatie kan elke gemeente (als bevoegd gezag) via een vergunning veiligheidseisen stellen aan een spooreplacement binnen de gemeentegrenzen waar structureel met gevaarlijke stoffen wordt gerangeerd (hierna: emplacement).
- Dit heeft geleid tot een wildgroei van verschillende eisen, terwijl de risico's vergelijkbaar zijn. Het is in de huidige situatie lastig te bepalen voor het lokaal bevoegd gezag wanneer er voldoende eisen voor veiligheid op een emplacement zijn gesteld waardoor er in de praktijk steeds meer eisen worden gesteld. Over de veiligheidswinst van de aanvullende eisen is regelmatig onenigheid tussen partijen. Bovendien staat over het algemeen het ministerie aan de lat om de veiligheidsvoorzieningen te financieren, terwijl het ministerie geen zeggenschap heeft over de te nemen maatregelen.
- Om bestuurlijke rust te creëren is de afgelopen 10 jaar met het ministerie van JenV, gemeenten, omgevingsdiensten, veiligheidsregio's, ProRail en vervoerders overlegd met als doel het uniformeren van de veiligheidseisen, kern hiervan is dat er nu geen onveilige situatie op emplacementen is en er baat is bij een eenduidig en uitvoerbaar systeem.
- In Europese en Nederlandse regelgeving zijn internationale veiligheidseisen opgenomen gericht op het voorkomen van ongevallen. De uniforme maatregelenpakketten (hierna: pakketten) zien toe op eisen om de effecten van een ongeval en uitstroom van gevaarlijke stoffen te beheersen op emplacementen waar structureel met gevaarlijke stoffen wordt gerangeerd.
- In het laatste bestuurlijke advies staat dat over veel punten consensus is bereikt maar dat op enkele punten geen overeenstemming kan worden bereikt waaronder de voorwaarden waaronder lokaal maatwerk is toegestaan en de financiering daarvan. U wordt door de bestuurlijke tafel gevraagd keuzes te maken en daarmee duidelijkheid te bieden ten aanzien van de uitwerking van het systeem.
- Naast het bestuurlijke advies zijn er nieuwe wetenschappelijke inzichten. In opdracht van IenW heeft Antea een onderzoek gedaan naar de maatregelen om het risico op een grote explosie (warme BLEVE)¹ te voorkomen. Op basis van het onderzoek geeft Antea aan dat voor scenario's 'plasbrand' en 'warme BLEVE

¹ Warme BLEVE: is het scenario met de grootste impact op de externe veiligheid. Een warme BLEVE (boiling liquid expanding vapour explosion) kan ontstaan wanneer er een grote plasbrand ontstaat. De hitte van deze brand kan een ketelwagen dusdanig opwarmen dat deze explodeert.

(*explosie*)' bij rangeerhandelingen geen aanvullende repressieve maatregelen nodig zijn.

- De pakketten zijn samengesteld voordat deze nieuwe inzichten bekend waren, ze bevatten maatregelen ter voorkoming van een plasbrand en explosie. De pakketten zijn zwaarder dan volgens de nieuwste wetenschappelijke inzichten noodzakelijk. De nieuwste inzichten over de risico's zijn niet bestuurlijk besproken.

Datum

11 december 2024

Onze referentie

IENW/BSK-2024/364245

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's
Cluster B

Richtinggevende keuzes

- Voorgaande leidt tot het advies om vier richtinggevende keuzes te nemen. Met deze voorgenomen keuzes wordt aan de huidige onwenselijke situatie een einde gemaakt, omdat daarmee uniforme, uitlegbare en uitvoerbare regels gaan gelden op alle emplacementen waar structureel met gevaarlijke stoffen wordt gerangeerd.
- De systeemverandering leidt tot aanpassing van 26 emplacementen. Waarvan bij implementatie op 10 emplacementen voorzieningen aangelegd zullen worden.
- De kosten voor de implementatie van de uniforme pakketten worden verder in beeld gebracht. ProRail voert een consequentieonderzoek uit om dit in beeld te brengen. Om dit goed te kunnen doen, zijn eerst uw richtinggevende besluiten nodig. Wanneer de juridische uitwerking aan u wordt voorgelegd moet er ook zicht zijn op de implementatiekosten en dekking. Invoering van de pakketten leidt tot aanzienlijke kosten voor de implementatie waarvoor vooralsnog geen dekking is. Dit zal echter wel leiden tot duidelijkheid en regie van IenW waarmee kosten beter beheerst kunnen worden dan bij de huidige situatie. De huidige situatie kan door vergunning eisen leiden tot onvoorziene en onvermijdelijke kosten. Waarschijnlijk zullen daardoor de financiële consequenties van de implementatie van de pakketten lager zijn dan het voortzetten van de huidige situatie.
- Vooruitlopend op de uitkomst van de richtinggevende keuzes is er een financiële melding (donderwolk) opgenomen voor de integrale financiële besluitvorming op het Mobiliteitsfonds bij Voorjaarsbesluitvorming 2025. Het gaat om €100 miljoen voor het treffen van een reservering voor de kosten van implementatie en instandhouding. Daarnaast is zijn er ook mogelijk kosten voor bedrijfsbrandweeraanwijzingen van €100 miljoen. Hiervoor geldt dat het nog onbekend is of en wanneer dit zich gaat manifesteren. Dit is afhankelijk van de veiligheidsregio's die de bevoegdheid hebben tot het aanwijzen van een bedrijfsbrandweer. Zowel de juridische als concrete financiële gevolgen en dekking voor implementatie moeten duidelijk zijn voordat aan u een definitief besluit zal worden voorgelegd over de stelselwijziging. Naar verwachting volgt dit na de zomer van 2025.
- In de bijlage van dit stuk wordt nader ingegaan op de argumentatie om de voorgestelde besluiten te nemen. Daar wordt ook per besluit een inschatting gemaakt hoe dit besluit bij de medeoverheden en ProRail zullen vallen. Daarnaast wordt per besluit ook een alternatief benoemd.
- De keuzes die in de nota waar dit een toelichting op is, aan u worden voorgelegd vallen onder uw mandaat en regelgeving.

Samenhang andere dossiers: bedrijfsbrandweer en Basisnet

- Veiligheidsregio's kunnen aanvullende eisen stellen aan een emplacement via een bedrijfsbrandweeraanwijzing. Dit volgt uit de Wet en het Besluit veiligheidsregio's op basis van geloofwaardige incidentscenario's die tot schade buiten de inrichting leiden. Een aanwijzing kan eisen stellen aan aanwezige voorzieningen op het emplacement, het materieel, en het personeel en samenstelling van een bedrijfsbrandweer. Dit is een onwenselijke 'achterdeur' die nu niet kan worden

aangepast omdat de wetgeving van JenV is. Zonder aanpassing van het systeem zijn de kosten die hieruit volgen voor IenW. Er spelen op dit moment diverse casussen die ook leiden tot financiële risico's voor IenW waar u apart over bent geïnformeerd.

- Er zal in 2025 een evaluatie komen van het Besluit veiligheidsregio's en onder andere het instrument bedrijfsbrandweer. Mogelijk dat in het wetstraject dat volgt de mogelijkheid tot aanwijzing of de voorwaarden waaronder voor emplacementen kunnen worden aangepast. IenW zal zich actief inzetten om deze ongewenste achterdeur aan te passen in lijn met het nieuwe stelsel.
- Recent heeft u ingestemd met de wijziging van de regels voor het netwerk van het vervoer van gevaarlijke stoffen (Basisnet)². Met de Kamerbrief wordt de Kamer over beide onderwerpen geïnformeerd.

Datum

11 december 2024

Onze referentie

IENW/BSK-2024/364245

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal

Dir Omgevingsveiligheid &

Milieurisico's

Cluster B

Krachtenveld

Afstemming binnen IenW en met andere ministeries

Het emplacementenproject is een product van DGMO en DGMI (directies OVS en O&M). HBJZ is gedurende het hele proces betrokken. Daarnaast is het onderwerp een aantal keer met de ILT besproken. Ook is er overleg met JenV over de nut en noodzaak van de bedrijfsbrandweeraanwijzing op spooreplacementen.

Afstemming buiten IenW

Het emplacementenproject is een gezamenlijk project met IenW en JenV, ProRail, een vertegenwoordiging van gemeenten, Omgevingsdiensten, Veiligheidsregio's en vertegenwoordiging van het bedrijfsleven en vervoerders. Deze partijen zijn de afgelopen 10 jaar betrokken in expertgroepen, ambtelijke en bestuurlijke overleggen. Dit heeft geleid tot het advies van de bestuurlijke tafel onder voorzitterschap van Jan van Belzen. Ook ProRail is bilateraal betrokken bij het emplacementenproject. ProRail is sterk voorstander van de richtinggevende keuzes zoals in de nota voorgelegd.

Alle partijen onderschrijven dat er na zoveel jaar behoefte is aan duidelijke keuzes. Partijen zijn het op veel onderdelen met elkaar eens, maar er blijven punten waarover bestuurlijk geen consensus kon worden bereikt. De verschillen van inzicht hebben met name te maken met de nut en noodzaak van aanvullende lokale maatregelen en de bevoegdheden van lokaal bevoegd gezag om eisen te kunnen stellen. Bevoegde gezagen worstelen met aan de ene kant de verantwoordelijkheid om te bepalen wat veilig genoeg is en zien de toegevoegde waarde van uniformering. Aan de andere kant willen ze graag regie houden en op basis van lokale expertise (omgevingsdiensten) de mogelijkheid behouden om aanvullende eisen te stellen. Dit staat op gespannen voet met de overgang naar landelijke uniforme regels. Daarom adviseren we om niet aan de wens tegemoet te komen.

Toelichting

In deze toelichting wordt ingegaan op de financiële en juridische consequenties van de voorgenomen besluiten. In de bijlage wordt ingegaan op de adviesbrief, het onderzoek scenario warme BLEVE en de onderbouwing en mogelijke alternatieven voor de richtinggevende keuzes.

Financiële consequenties

² IENW/BSK-2024/299412 Beslisnota Basisnet/robuust basisnet voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg, het water en het spoor.

Op dit moment wordt u gevraagd om richtinggevende keuzes te maken zodat duidelijk wordt hoe het nieuwe stelsel eruit gaat zien. Op basis daarvan zal ProRail consequentieonderzoek uitvoeren waaruit de raming en realisatieperiode van de implementatie volgt.

Datum

11 december 2024

Onze referentie

IENW/BSK-2024/364245

Opgesteld doorDG Milieu en Internationaal
Dir Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's
Cluster B

Er is een gedeeltelijke raming van €20 miljoen voor de implementatie door ProRail opgesteld. Hierin zijn de drie meest complexe emplacementen nog niet opgenomen. De verwachting is dat deze een forse impact zullen hebben en de totale realisatiekosten aanzienlijk hoger zullen uitvallen. Om die reden wordt vooralsnog uitgegaan van een benodigde reservering van kosten van implementatie en instandhouding van €100 miljoen. Hier is geen dekking voor. Eerder is er in 2023 onder de noemer Emplacementen op orde € 50 mln. gereserveerd voor de implementatie. Dit is echter uitgegeven aan de aanvullende vergunningseisen voor brandblusvoorzieningen op de Rotterdamse emplacementen.

Met de Kamerbrief wordt niet vooruitgelopen op de integrale Voorjaarsbesluitvorming. De te treffen reservering is een randvoorwaarde om samen met de juridische uitwerking tot een definitief besluit over te gaan. Dit definitieve besluit kan dus pas worden genomen als deze onderdelen volledig uitgewerkt zijn.

Het delen van uw richtinggevende keuzes met de Kamer zonder de financiële dekking geeft het risico dat u deze later moet bijstellen of dat ze helemaal niet uitgevoerd kunnen worden. Tegelijkertijd wordt in de brief een duidelijk voorbehoud gemaakt over de financiële dekking waardoor het afbreukrisico wordt beheerst. FEZ adviseert desondanks om dit niet te doen. Hierop kan enkel worden vooruitgelopen als er een concreet dekkingsvoorstel wordt aangewezen binnen het OV en Spoordomein of vooruitlopend wordt besloten een deel van de extrapolatieruimte hiervoor in te zetten. Dat vergt ook afstemming met de minister (en het ministerie van Financiën). De brief is afgestemd met het ministerie van Financiën en met het genoemde waarborg op financiële dekking is het voor hen akkoord.

Tegelijkertijd brengt het niet wijzigen van het stelsel, het uitstellen van deze richtinggevende keuze of het niet communiceren naar de Kamer en betrokkenen ook financiële risico's met zich mee. Het zal leiden tot langere onzekerheid voor alle partijen, en behoudt van de huidige situatie. In deze situatie kunnen gemeenten eenzijdig via de vergunning eisen opleggen op een emplacement waardoor de kosten door IenW moeten worden betaald. Deze kosten zijn niet beheersbaar voor IenW en zullen waarschijnlijk hoger uitvallen. In de praktijk zien we dit nu ook al op de eerste locatie gebeuren. Het niet wijzigen van het stelsel zal ook leiden tot kosten voor IenW die nu ook niet gedekt zijn.

Daarnaast zijn er ook mogelijk kosten voor bedrijfsbrandweeraanwijzingen van €100 miljoen. Hiervoor geldt dat het nog onbekend is of en wanneer dit zich gaat manifesteren. Dit is afhankelijk van de aanwijzing van een bedrijfsbrandweer door veiligheidsregio's die hiervoor bevoegd zijn.

Juridische consequenties

De vergunningplicht voor emplacementen vervalt. Voor de uitwerking van het emplacementenproject worden algemene regels opgesteld en emplacementen worden meldplichtig. Hiervoor moeten het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Besluit activiteiten leefomgeving en de Wet vervoer gevaarlijke stoffen worden aangepast. Over de juridische uitwerking is afstemming met VRO als stelselverantwoordelijke voor de omgevingswet nodig. Ook is afstemming met JenV

nodig over de bedrijfsbrandweeraanwijzing. Waar mogelijk wordt de wetswijziging zo veel mogelijk in dezelfde tijdlijn opgepakt als de benodigde wijzigingen voor Basisnet.

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Datum
11 december 2024

Onze referentie
IENW/BSK-2024/364245

Opgesteld door
DG Milieu en Internationaal
Dir Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's
Cluster B

Bijlage uitwerking landelijke regels externe veiligheid emplacementenproject

Datum

11 december 2024

Onze referentie

IENW/BSK-2024/364245

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's
Cluster B

In deze bijlage wordt achtereenvolgens ingegaan op de adviesbrief van de bestuurlijke tafel, het onderzoek scenario warme BLEVE en de onderbouwing en mogelijke alternatieven van de voorgestelde besluiten.

1. Adviesbrief namens de bestuurlijke tafel emplacementenproject externe veiligheid.

De onafhankelijke voorzitter heeft namens de bestuurlijke tafel van het emplacementenproject (IenW, JenV, gemeenten, Veiligheidsberaad) een definitief advies opgesteld en in juli aan u verzonden. Het advies van de bestuurlijke tafel bouwt voort op een tussentijdsadvies uit 2018. Er is op veel punten overeenstemming zoals over de overgang van vergunningverlening van bevoegd gezag naar landelijke regels, het onderbrengen van risico's op emplacementen in het (robuust) basisnet, en aandachtsgebieden voor de ruimtelijke afweging. Ook is er overeenstemming over de eenduidige categorisering en bijbehorende voorzieningen- en maatregelenpakketten om de veiligheid op emplacementen te waarborgen. Op de punten maatwerk, financiering van maatwerk en het behoud van de voorzieningen die in de huidige vergunningsvoorschriften zijn opgenomen is geen overeenstemming tussen de partijen. Hierover wordt u gevraagd een besluit te nemen.

2. Onderzoek Scenario Warme BLEVE

In opdracht van IenW heeft Antea een onderzoek uitgevoerd naar welke (aanvullende) maatregelen er nodig zouden zijn om de kans op een warme BLEVE (explosie) verwaarloosbaar te maken. Op basis van een literatuurstudie en eerdere onderzoeken concluderen ze dat er voor rangeerhandelingen op spooremplacementen geen aanvullende repressieve maatregelen nodig zijn. De preventieve maatregelen die worden getroffen (internationale veiligheidsvoorschriften, een goed doorlatend ballastbed, het convenant warme BLEVE vrij) maken het dat de scenario's plasbrand en warme BLEVE geen (relevante) bijdrage aan het risico hebben.

3. De voorgestelde besluiten.

Richtinggevende keuze 1: uniforme voorzieningen- en maatregelenpakketten

Voorgesteld besluit:

Het opstellen van landelijke regelgeving voor externe veiligheid op spooremplacementen waardoor de vergunningsplicht wordt vervangen door een meldplicht en er uniforme maatregelen en voorzieningenpakketten worden gerealiseerd.

Onderbouwing:

- Het huidige vergunningstelsel leidt tot een wildgroei van eisen en niet-uitlegbare verschillen voor emplacementen met dezelfde risico's. Alle partijen onderschrijven de noodzaak om te komen tot uniformiteit.
- Om tot uniformiteit te komen worden er algemene landelijke regels met een meldplicht opgesteld. Deze komen in de plaats van het vergunningstelsel waarmee lokale overheden eisen kunnen stellen.
- De emplacementen zijn in overleg gecategoriseerd op basis van een eenduidig beoordelingskader. Per categorie is een voorzieningen- en maatregelenpakket opgesteld gebaseerd op de risico's van een plasbrand, explosie, of gifwolk.
- De uniforme pakketten zijn ontworpen voordat de nieuwe inzichten van het Antea-rapport bekend waren. Uit de nieuwe inzichten blijkt dat de scenario's plasbrand en warme BLEVE op emplacementen door de bestaande preventieve maatregelen geen relevante bijdrage aan het risico leveren. In de praktijk betekent

dit dat met de pakketten meer voorzieningen worden gerealiseerd dan op basis van de nieuwste inzichten nodig zijn.

- Toch is het voorstel om de uniforme pakketten wel te implementeren. Het heeft jaren geduurd om tot een gezamenlijke aanpak te komen en partijen hebben behoefte aan duidelijkheid. De medeoverheden is de afgelopen jaren voorgehouden dat ze na de wijziging van de regelgeving deze pakketten krijgen. Door dit op het laatste moment eenzijdig te wijzigen worden de bestuurlijke verhoudingen weer op scherp gezet. ProRail heeft ook belang dat er snel duidelijkheid komt zodat ze kunnen starten met de implementatie.
- Hierdoor zullen de pakketten ruimer zijn dan volgens de nieuwste inzichten noodzakelijk is. Door de pakketten volledig te implementeren, zal maatwerk (lokale voorzieningen bovenop de pakketten) in vrijwel alle gevallen overbodig zijn en hoeft dit niet generiek toegestaan te worden.

Alternatief/terugvaloptie

- Een alternatief besluit is om de voorzieningen- en maatregelenpakketten te herijken op de nieuwste inzichten. Dit zal tot (meerdere jaren) vertraging van de implementatie leiden en voor bestuurlijke onrust zorgen omdat de medeoverheden al sinds 2018 het perspectief is gegeven van de huidige pakketten. In de tussentijd blijft de vergunningplicht in stand en kunnen gemeenten dus eenzijdig eisen stellen aan ProRail.
- Mocht uit het consequentieonderzoek naar de implementatiekosten en -termijn blijken dat de kosten voor de realisatie van de pakketten disproportioneel is ten opzichte van wat noodzakelijk is op basis van de nieuwe inzichten kunt u alsnog overwegen om de pakketten te actualiseren. Daarbij gelden uiteraard dezelfde kanttekeningen als bij het vorige punt.

Richtinggevende keuze 2: Geen lokaal maatwerk

Voorgesteld besluit

Geen lokaal maatwerk toestaan voor externe veiligheid op spooreplacements waar met gevaarlijke stoffen wordt gerangeerd.

Onderbouwing

- U wordt geadviseerd om lokaal maatwerk niet toe te staan, omdat dit het beste past bij de doelstellingen: uniformiteit, uitvoerbaarheid en kosteneffectiviteit. De wijze waarop dit juridisch het beste geborgd kan worden moet nog worden bepaald (zie paragraaf juridische consequenties).
- In de bestuurlijke gesprekken is het veel gegaan over de mogelijkheid om lokaal maatwerk toe te staan. Dit zijn aanvullende maatregelen bovenop de uniforme pakketten. In 2019 heeft uw ambtsvoorganger aangegeven dat hier enkel sprake van kan zijn in zeer uitzonderlijke situaties met beoordeling door een maatwerkcommissie.
- Het uitgangspunt dat aanvullende eisen alleen in zeer uitzonderlijke gevallen nodig zou kunnen zijn wordt versterkt door de nieuwe inzichten in het rapport van Antea. Op basis van deze nieuwe inzichten is de conclusie dat er geen aanvullende repressieve maatregelen nodig zijn. Door hiervoor toch uniforme maatregelen op te nemen in de pakketten vervalt de noodzaak tot lokaal maatwerk.
- Daar komt bij dat er twijfels zijn of er een uitvoerbare uitwerking van een maatwerkcommissie gemaakt kan worden. Er is samen met de medeoverheden nagedacht over de opzet van een maatwerkcommissie die voorgenomen maatwerkbesluiten van gemeenten zou toetsen op eenduidigheid, kostenefficiëntie en uitvoerbaarheid. De onafhankelijkheid van experts, de opdracht aan en werkwijze van de commissie en de financiering van maatwerk zijn onderwerpen waar na veel gesprekken geen overeenstemming over is. Aangezien het een gezamenlijke commissie moet worden is de conclusie dat een maatwerkcommissie niet haalbaar is.

Datum

11 december 2024

Onze referentie

IENW/BSK-2024/364245

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's
Cluster B

- Met de nieuwe wetenschappelijke inzichten over de risico's op emplacementen waardoor aanvullende maatregelen bovenop de pakketten (maatwerk) niet meer nodig is en de twijfels over de uitvoerbaarheid van een gezamenlijke onafhankelijke commissie is het advies dus om geen lokaal maatwerk meer toe te staan.
- Met dit besluit vervalt het mandaat van gemeenten om eenzijdig lokale aanvullende eisen aan ProRail op te leggen. In het nieuwe stelsel kunnen gemeenten die denken dat er sprake is van een zeer uitzonderlijke situatie met IenW in gesprek als zij denken dat er aanvullende maatregelen nodig zijn. Dit loopt via bestaande overleggremia over investeringen in de infrastructuur (zoals MIRT) of via de vijfjaarlijkse evaluatie van het emplacementenproject. In veel gevallen zal dit wel betekenen dat medeoverheden de maatregelen of voorzieningen zelf moeten gaan financieren in tegenstelling tot de huidige situatie waarin IenW meestal betaalt. Gemeenten zullen daarom kritisch zijn op dit besluit.
- ProRail ziet het niet toestaan van maatwerk als de beste optie omdat dit zorgt voor eenduidige eisen in het hele land voor eenduidige spooreplacementen en daarmee goed uitvoerbaar is.

Datum

11 december 2024

Onze referentie

IENW/BSK-2024/364245

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's
Cluster B

Alternatief/terugvaloptie

- Als alternatief voor de maatwerkcommissie hebben de medeoverheden op het laatste moment een deskundigencommissie voorgesteld. Deze commissie toetst niet onafhankelijk de voorgenomen lokale eisen maar moet actief meedenken hoe maatwerk uitgewerkt kan worden en onderlinge kennisuitwisseling stimuleren. Deze variant is voor IenW geen realistisch en daarmee een ongewenst alternatief. Als lokaal maatwerk niet onafhankelijk getoetst wordt, zal het leiden tot het in stand houden van de huidige, niet gewenste, situatie. Bevoegde gezagen kunnen dan eenzijdig maatregelen en voorzieningen eisen waardoor verschillen ontstaan in de beheersing van gelijke risico's. Dit staat haaks op de doelstellingen van uniformiteit, kosteneffectiviteit en uitvoerbaarheid.
- Als u lokaal maatwerk wel mogelijk wilt houden is dit alleen houdbaar als er instemmingsrecht is voor IenW. Dan zal inhoudelijk door IenW moeten worden beoordeeld of een voorgesteld maatwerkvoorschrift in lijn is met de doelen van het emplacementenproject. Maar de wijze waarop IenW dit moet gaan toetsen leidt ook tot complexe uitvoeringsvragen.

Richtinggevende keuze 3: Verwijderen van reeds aanwezige bovenwettelijke voorzieningen

Voorgesteld besluit

Het verwijderen van reeds aanwezige voorzieningen die in het nieuwe stelsel niet in de uniforme pakketten zijn opgenomen. Dit zal gebeuren na implementatie van de uniforme pakketten.

Onderbouwing

- De huidige voorschriften zijn gebaseerd op de situatie voor de stelselwijziging. In het emplacementenproject zijn de risico's op emplacementen gecategoriseerd en de uniforme maatregelen en voorzieningenpakketten zijn daarop afgestemd.
- Zoals onder voorgenomen besluit over lokaal maatwerk is toegelicht is de veiligheid met de uniforme pakketten meer dan geborgd. Daarmee vervalt dus ook de noodzaak voor het behoud van reeds aanwezige voorzieningen die niet in de pakketten zitten.
- Deze voorzieningen worden niet meer onderhouden en uiterlijk bij einde levensduur verwijderd. Dit sluit aan op het niet toestaan van maatwerk en bereikt de uniformiteit die is beoogd.
- Gemeenten zouden graag zien dat reeds aanwezige voorschriften behouden (kunnen) blijven. Dit besluit zal dan ook tot teleurstelling leiden. Wel is het zo

dat de voorzieningen pas zullen worden verwijderd als de volledige uniforme pakketten zijn geïmplementeerd.

- ProRail prefereert duidelijke landelijke regels om te voorkomen dat ze overal over in gesprek moeten treden met gemeenten waarmee verschillende situaties kunnen ontstaan. Zij zullen dus tevreden zijn met dit besluit.

Alternatief/terugvaloptie

- Alternatief kunt u de gemeenten gedeeltelijk tegemoet komen door ze de mogelijkheid te bieden deze voorzieningen (gedeeltelijk) te behouden. Voorwaarden daarbij is dan wel dat de kosten voor het onderhoud en vervanging door de gemeente zelf wordt gedekt en ProRail hiermee instemt ten aanzien van uitvoerbaarheid.

Datum

11 december 2024

Onze referentie

IENW/BSK-2024/364245

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's
Cluster B

Richtinggevende keuze 4: Geen aanvullende maatregelen voor overige emplacementen

Voorgesteld besluit

Geen aanvullende voorzieningen en maatregelen realiseren op spooremlacementsen waar incidenteel met gevaarlijke stoffen wordt gerangeerd (overige emplacementen).

Onderbouwing

- De keuzes voor het nieuwe stelsel gaan over emplacementen waar structureel gerangeerd kan worden met treinen die gevaarlijke stoffen vervoeren. Er zijn ook emplacementen waar incidenteel gerangeerd wordt met treinen met gevaarlijke stoffen. U wordt geadviseerd duidelijkheid te scheppen wat de gevolgen zijn voor deze laatstgenoemde emplacementen.
- Als gevolg van het instellen van landelijke algemene regels geldt dat ook voor deze overige emplacementen de vergunningplicht vervalt. Maar dat er geen uniforme pakketten worden geïmplementeerd.
- Op deze emplacementen gelden uiteraard wel de internationale veiligheidsvoorschriften voor veilig vervoer van gevaarlijke stoffen en de Europese en Nederlandse regelgeving voor de infrastructuur.
- Er zal worden gemonitord of ontwikkelingen leiden tot structurele rangeerhandelingen op deze emplacementen, indien dit het geval is kan er alsnog een uniform pakket worden gerealiseerd.

Alternatief/terugvaloptie

- Er is geen realistisch alternatief. Het treffen van maatregelen en voorzieningen op emplacementen waar slechts incidenteel met gevaarlijke stoffen wordt gerangeerd is disproportioneel. Daarnaast zou dit betekenen dat er met een groot aantal partijen een vervolgttraject van meerdere jaren opgestart moet worden waarvan de veiligheidswinst zeer beperkt is.