

Vergaderjaar 2023–2024

30 373

Vervoer gevaarlijke stoffen

Nr. 77

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 oktober 2023

Met deze brief wil ik u op de hoogte stellen van de voortgang van het programma Robuust Basisnet. Daarnaast zal ik ingaan op een aantal specifieke zaken rondom het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor. Aan het einde van deze brief vindt u een bijlage waar begrippen met betrekking op basisnet worden uitgelegd.

Allereerst wil ik als gebruikelijk de resultaten van de monitoring schetsen van het basisnet over het afgelopen jaar.

Monitoring Basisnet 2022

Net zoals voorgaande jaren blijkt uit de monitorrapportage dat voor het *basisnet water* alle vervoerstromen binnen de risicoplafonds zijn gebleven.¹

Voor het *basisnet weg* geldt dat op vier wegvakken nabij grensovergangen overschrijdingen van de risicoplafonds waren. Op deze locaties staat geen bebouwing. Overschrijdingen op drie wegvakken zijn het gevolg van een toename in lpg-transporten vanuit Antwerpen, Rotterdam en/of Vlissingen.² Er wordt komend jaar verder onderzocht wat de oorzaak is van de toegenomen LPG-vervoersstromen om te achterhalen of er sprake is van incidentele toename of een structurele toename.

Voor het *basisnet spoor* geldt dat op minder trajecten overschrijdingen van de risicoplafonds hebben plaatsgevonden, namelijk 27 in 2022 ten opzichte van 29 in 2021. De overschrijdingen lagen, net als de afgelopen jaren, nog altijd grotendeels binnen de spoorbundels, het beperkingen-

¹ De volledige rapportage is te vinden op <https://iplo.nl/thema/externe-veiligheid/basisnet/vervoercijfers-gevaarlijke-stoffen/water/>.

² De volledige rapportage is te vinden op <https://iplo.nl/thema/externe-veiligheid/basisnet/vervoercijfers-gevaarlijke-stoffen/weg/>.

gebied van hoofdspoorweginfrastructuur of naastgelegen sporen en wegen. Er bevinden zich geen kwetsbare objecten binnen de gereali-seerde PR10⁻⁶ contouren. Voor wat betreft risicoplafonds en de betekenis daarvan, verwijs ik tevens naar de uitgevoerde evaluatie van het basisnet.

De afname van het aantal overschrijdingen hangt samen met een afname van het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor in 2022 ten opzichte van 2021. Ondanks deze afname van het vervoer van gevaarlijke stoffen wordt een scherp oog gehouden op de ontwikkelingen van de energie-transitie en de mogelijke toename van het vervoer van gevaarlijke stoffen als gevolg daarvan. In de verkenning die momenteel wordt uitgevoerd naar de verwachte vervoerstromen van gevaarlijke stoffen in het komende decennium voor zowel weg, water als spoor, wordt aandacht besteed aan de impact van deze ontwikkelingen. De resultaten van deze verkenning worden met de volgende voortgangsrapportage met uw Kamer gedeeld.

Voor de volledige monitoringrapportage verwijs ik u naar de website van IPLO.³

Evaluatie basisnet

Zoals in 2021 werd aangekondigd is er een onderzoek uitgevoerd naar de beleidsmatige en juridische werking van het basisnet. De evaluatie is als bijlage bijgevoegd bij deze brief. De onderzoekers hebben zich daarbij met name gericht op het basisnet spoor vanwege de jaarlijkse overschrijdingen van de risicoplafonds op het basisnet spoor. De conclusies ten aanzien van de systematiek kunnen echter worden doorgetrokken naar de basisnetten weg en water.

De onderzoekers hebben gebruik gemaakt van schriftelijke bronnen en gesprekken met stakeholders. Er is daarbij gekeken naar de beoogde werking van het basisnet, de daadwerkelijke werking en de redenen waarom het basisnet niet heeft gebracht wat was gehoopt.

In het kort stellen de onderzoekers vast dat het basisnet niet heeft gewerkt zoals beoogd, het «*niet functioneert en ook niet goed kan functioneren*». Dit sluit aan bij de analyses van mij en mijn voorgangers⁴ en onderstreept het belang voor een vernieuwd Robuust Basisnet, waar uw Kamer eerder ook unaniem om heeft gevraagd.⁵ Ik ga hieronder in op de belangrijkste conclusies en de betekenis voor het systeem van het (robuste) basisnet.

De risicoplafonds leveren niet de gewenste balans

De onderzoekers stellen vast dat er een aantal structurele problemen is met het huidige stelsel. Zo is de doelstelling van het basisnet, het vinden van een duurzame balans tussen de verschillende maatschappelijke belangen, complex en is het definiëren wanneer deze belangen «in balans» zijn, inherent lastig. De onderzoekers stellen vast dat het definiëren van een maatschappelijk aanvaardbare balans een maatschappelijk/politiek vraagstuk is waar een cijfermatige aanpak minder passend is, terwijl in het basisnet juist voor een cijfermatige aanpak is gekozen. Ze concluderen dat het huidige basisnet een te technocratisch

³ De volledige rapportage is te vinden op <https://iplo.nl/thema/externe-veiligheid/basisnet/vervoercijfers-gevaarlijke-stoffen/spoor/>.

⁴ Zie de Kamerbrieven met eerdere jaarverslagen van het basisnet en ontwikkelingen robuust basisnet spoor van 14 juli 2021 (Kamerstuk 30 373, nr. 72) en van 25 augustus 2022 (Kamerstuk 30 373, nr. 75).

⁵ Motie van het lid Minhas c.s. om in overleg met medeoverheden komen tot nieuw beleid voor het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor door stedelijk gebied, Kamerstuk 29 984, nr. 1083.

systeem is dat te veel afleidt van de noodzakelijke bestuurlijke afwegingen.

In de praktijk is het basisbeschermingsniveau niet in het geding geweest. De onderzoekers concluderen echter wel dat dat niet te danken is aan het beoogde sturend vermogen van de systematiek van de risicoplafonds: dat is er namelijk niet door een aantal oorzaken. Europese regelgeving⁶ verbiedt de capaciteitsbeheerder een capaciteitsaanvraag van een spoorvervoerder te weigeren omwille van de lading van de trein. Ook, vanuit een praktisch oogpunt, ontbreekt het ProRail aan de benodigde informatie over de lading van de treinen op het moment dat een vervoerder een treinpad aanvraagt, om überhaupt bij dan wel de capaciteitsverdeling, dan wel de vaststelling van de dienstregeling, te kunnen bepalen of risicoplafonds overschreden (zullen) worden, laat staan daar waar nodig bij te kunnen sturen. Als de vervoerder capaciteit aanvraagt voor een goederentrein, is het namelijk ook voor de goederenvervoerder vaak nog onbekend wat deze trein exact gaat vervoeren.

Ook constateren de onderzoekers dat er forse verschillen zijn tussen de tijdshorizon waarin zaken veranderen in de omgeving van het spoor en het vervoer zelf. Keuzes ten aanzien van de plek van gebouwen leggen immers voor lange tijd de structuur vast terwijl het transport relatief onvoorspelbaar is en de volumes pas achteraf zijn vast te stellen. Deze verschillen wringen met het uitgangspunt om de risico's als het ware te bevriezen in de risicoplafonds.

In de huidige systematiek is hier in zoverre rekening mee gehouden dat steden bij nieuwbouw de mogelijkheid hebben nieuwbouw te plegen die leidt tot extra omgevingsrisico's mits voorzien van argumentatie. Dat steden dit in de praktijk ook zo doen heeft het eerder aan uw Kamer toegezonden rapport *Basisnet in lokaal perspectief* laten zien aan de hand van de casus Eindhoven.⁷

Uit de evaluatie blijkt tevens dat de huidige regelgeving niet de nodige wettelijke handvatten biedt, noch voor de Minister als normadressant, noch voor de infrabeheerders of eventueel toezichthouders, om (proactief) ervoor te zorgen dat risicoplafonds gerespecteerd worden door bijvoorbeeld te sturen op transportstromen. De in het basisnet veronderstelde sturing door het Rijk op hoeveelheden en routes van het vervoer van gevaarlijke stoffen is in een open en Europese economie in de praktijk niet realistisch. De beleidsmatig laag vastgestelde risicoplafonds van het huidige systeem hebben dit verder op spanning gezet en bijgedragen aan het niet functioneren van het basisnet. Daarbij komt dat Nederland het enige land is in Europa dat naast de internationale eisen in het RID⁸ voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, een systeem zoals het basisnet heeft ingevoerd. De andere Europese landen gaan er van uit dat de eisen ten aanzien van het transport afdoende zijn om de risico's te beheersen, ook in drukbevolkte gebieden en er zijn mij ook geen Europese landen bekend die overwegen een systeem als het basisnet in te gaan voeren.

⁶ Richtlijn 2012/34/EU.

⁷ Externe veiligheid is in de ruimtelijke besluitvorming een van de af te wegen aspecten, naast bijvoorbeeld stedelijke verdichting, mobiliteit, economische groei, sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid en veiligheid. In de casus Eindhoven wordt goed beschreven dat groepsrisicoberekeningen niet doorslaggevend zijn om tot een verdedigbaar en uitlegbaar standpunt te komen over de proportionaliteit van maatregelen die getroffen worden.

⁸ Reglement betreffende het internationaal spoorwegvervoer van gevaarlijke goederen (RID) versie 2023. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2015/05/21/rid>.

Risicoplafonds leiden af van de werkelijke veiligheidsvragen

De onderzoekers concluderen voorts dat de discussie veelal over de (ernst van de) overschrijdingen is gegaan en de naleving van plafonds in plaats van over beheersing van risico's. Daarbij wordt opgemerkt dat de risicoplafonds weliswaar een indicatie geven voor het vervoersaandeel in de risico's, maar dat de mate waarin de 10^{-7} en 10^{-8} plafonds eventueel worden overschreden niets zeggen over de ontwikkeling van de groepsrisico's (paragraaf 7.5 van het evaluatierapport). Als gevolg van die focus op de overschrijding van de risicoplafonds is er veel minder aandacht uitgegaan naar maatregelen die zijn genomen en nog genomen kunnen worden ter vergroting van de veiligheid van de vervoersketen en de omgeving.

Ten aanzien van de risicoberekeningen die gebruikt worden om de risicocontouren te berekenen (bepaald op basis van de monitoring of de verkenning) zijn de onderzoekers duidelijk: risicoberekeningen hebben te maken met onzekerheid, waarbij in het rekenmodel aannames gedaan worden over de kansen op en effecten van ongevallen op basis van voortschrijdende inzichten. Bij wijzigingen in de rekenmethodiek door nieuwe inzichten kunnen er significante verschillen optreden in de uitkomsten van de risicoberekeningen. Het verbeteren van de rekenmethodiek staat daarmee op gespannen voet met de wens van het gewenste stabiele beleid.

Routeren als wettelijk instrument is geen duurzame oplossing

Vanuit decentrale overheden is meermaals aandacht gevraagd voor het routeren als oplossing en als wettelijke stok achter de deur om toch te allen tijde de risicoplafonds te kunnen respecteren of zelfs het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor terug te dringen.

Zoals toegezegd in mijn antwoorden op de Kamervragen van het lid Van Ginneken⁹ heb ik de onderzoekers gevraagd in het bijzonder aandacht te besteden aan de mogelijkheden van dit instrument. De onderzoekers bevestigen de ook door mij onderschreven analyse van de provincie Zuid-Holland dat zowel het RID, de Richtlijn 2008/68¹⁰ als de Wvgs¹¹, routeringsmaatregelen in principe toelaten. Daar zijn echter wel voorwaarden aan verbonden die er niet toe mogen leiden dat het vrije verkeer van goederen in het geding komt. Deze randvoorwaarden leiden ertoe dat een routeringsbesluit geen werkbare realistische maatregel is en daardoor in de woorden van de onderzoekers een «bot instrument» is.

Een routeringsbesluit belet ook niet dat de bestaande vervoerstromen van gevaarlijke stoffen toenemen in volume of dat nieuwe vervoerstromen ontstaan. De onderzoekers koppelen dit aan de uitdagingen die de energietransitie oplevert. Die zal niet alleen zorgen voor een toename van het vervoer van gevaarlijke stoffen, maar ook voor een opkomst van nieuwe stromen. Het is volgens de onderzoekers dan ook maar zeer de vraag of een routeringsbesluit gaat zorgen voor een duurzame oplossing. Dit los van de vraag of een routeringsbesluit voldoende onderbouwd kan worden als zijnde een proportionele maatregel.

⁹ Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 2134. Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden.

¹⁰ Richtlijn 2008/68/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land.

¹¹ Wet vervoer gevaarlijke stoffen. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007606/2023-04-19>.

In mijn antwoord op de vragen van het lid Van Ginneken heb ik ook reeds aangegeven dat ik een routeringsbesluit zie als een allerlaatste maatregel, als er geen zicht is op effectieve maatregelen of als bijvoorbeeld vrijwillige afspraken en andere maatregelen niet werken, als de nadelen van het besluit niet opwegen tegen de voordelen en het ook in de uitwerking mogelijk en effectief is. Een routeringsbesluit zorgt evenwel vooral slechts voor verplaatsing van de vervoersstromen naar andere tracés, of naar de weg, het zogenoemde (ongewenste) waterbedeffect.

Appreciatie van het evaluatieonderzoek en invulling van het Robuuste Basisnet

Het onderzoek bevestigt mijn eerdere conclusie en die van mijn voorgangers dat het huidige basisnet-systeem niet afdoende werkt en helaas ook niet kan werken, en dat het daarom tijd wordt de bakens te verzetten.

In het robuuste basisnet moeten de onvoldoende werkende onderdelen anders worden ingericht om de gewenste maatschappelijke balans te verkrijgen. Daarbij wil ik rekening houden met de aanbevelingen in het evaluatieonderzoek over het robuuste basisnet.

Aanbevelingen uit het evaluatierapport voor het robuuste basisnet

De evaluatie laat, zoals hierboven aangegeven, op een aantal essentiële zaken zien waar het basisnet tekort schiet en het robuuste basisnet anders zou moeten worden ingericht. De onderzoekers doen daarnaast expliciet enkele aanbevelingen ten aanzien van het Robuust Basisnet op basis van de uitgangspunten die in de Kamerbrief van juni 2021¹² zijn geformuleerd.

Allereerst bevelen de onderzoekers besluitvorming aan op basis van een integrale afweging en een langetermijnvisie op het spoorgoederenvervoer, waarin er een integrale afweging plaats vindt tussen de ambities ten aanzien van het spoorgoederenvervoer, de binnenstedelijke woningbouwopgaven en de uitdagingen rond de huidige energietransitie. De tweede aanbeveling is een actief locatiebeleid, waarbij gekeken dient te worden naar geschikte locaties voor de import van de nieuwe stromen, maatregelen om het vervoer te verminderen en te werken aan alternatieven voor spoorvervoer (buisleidingen).

Het vestigingsbeleid en het beleid rondom de energietransitie is geen onderwerp dat in het basisnet of het robuuste basisnet wordt bepaald. Het basisnet richt zich immers op het zorgdragen voor een balans tussen omgevingsveiligheid en de belangen van het vervoer. De relatie is echter evident: als bijvoorbeeld ammoniak wordt aangeland op locaties zonder directe verbinding met het water, de Betuweroute maar wel nabij het spoor, zal het spoorvervoer zeer waarschijnlijk deels plaatsvinden via het gemengde net.

De derde aanbeveling is vaststellen dat het in het Basisnet gaat om een gezamenlijke opgave voor Rijk, bedrijfsleven en decentrale overheden, een opgave die gezamenlijk moet worden aangepakt en waarvoor nauw dient te worden samengewerkt.

De onderzoekers doen daarnaast nog de aanbeveling om aandacht te hebben voor het ontwikkelen van een eenduidig beeld tussen partijen over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zodat de discussie

¹² Kamerstuk 30 373, nr. 72.

zich richt op beheersing van risico's in plaats van op de naleving van de risicoplafonds.

Uitgangspunten op weg naar een Robuuste Basisnet

Dit alles leidt voor mij tot de volgende uitgangspunten bij de nadere invulling van het Robuust Basisnet Spoor:

1. *Risicoplafonds worden vervangen door vaste aandachtsgebieden en een vaste basisveiligheidsafstand waarmee de onzekerheid over de ligging van de risicocontouren als gevolg van wisselend vervoer of nieuwe wetenschappelijke inzichten, ten einde komt.*
2. *Voor de risicoverantwoording binnen de aandachtsgebieden kan gebruik gemaakt worden van een voorgestelde vaste set maatregelen voor de verschillende typen aandachtsgebieden waarmee de effecten van ongevallen beter beheersbaar worden gemaakt.*
3. *Er vindt vijfjaarlijks een verkenning plaats naar de ontwikkelingen van het vervoer van gevaarlijke stoffen, inclusief scenario-analyses en de impact op de externe veiligheid op en rond de infrastructuur. Daarbij wordt voldoende ver vooruitgekeken.*
4. *De resultaten van de verkenning en de monitoring worden op besluitvormende tafels van Rijksoverheid en decentrale overheden ingebracht waar afspraken gemaakt kunnen worden over maatregelen, maar ook over locatiebeleid en modaliteitsbeleid.*
5. *Jaarlijks vindt monitoring plaats van het vervoer van gevaarlijke stoffen en de gemaakte afspraken.*

Het eerste uitgangspunt

Naast een beter inzicht in de bronmaatregelen die Rijk en de sector nemen om de veiligheid te bevorderen wil ik met de decentrale overheden verkennen in hoeverre er ook behoefte is aan duidelijkheid waar wel en niet gebouwd kan worden en waar dan voor de externe veiligheid rekening mee gehouden moet worden. Om hieraan tegemoet te komen worden langs het gehele basisnet aandachtsgebieden met vaste afstanden ingevoerd¹³ die in werking treden met de komst van de Omgevingswet. Aanvullend, om duidelijkheid te verschaffen over waar wel en niet gebouwd kan worden, kan tevens een vaste basisveiligheidscontour worden gekozen langs het basisnet.

Er zijn diverse opties mogelijk voor die vaste contour waar ik in overleg met de steden de komende maanden een keuze uit wil maken. In overleg met de gemeenten wil ik tevens vaststellen dat er met de komst van de vaste basisveiligheidscontour geen nieuwe saneringsgevallen ontstaan voor kwetsbare en zeer kwetsbare objecten.

Het tweede uitgangspunt

Voor ruimtelijke ontwikkelingen op grotere afstand dan de basisveiligheidscontour geldt hetzelfde beleid als voor andere ontwikkelingen nabij risicovolle activiteiten. Voor omgevingsveiligheid gaat het dan met name over de aandachtsgebieden en mogelijke voorschriftengebieden en te nemen maatregelen in de aandachtsgebieden (als invulling van art.

¹³ Zie hierover Kamerstuk 30 373, nr. 75, onder «Werklijn 1».

5.15 Bkl).¹⁴ De komende maanden wordt samen met decentrale overheden verkend of en hoe een eventueel pakket van zulke (minimale) vaste maatregelen er uit zou kunnen zien, ook rekening houdend met de gedachte achter de Omgevingswet.

Het derde uitgangspunt

In het huidige basisnet wordt elke vijf jaar voor een periode van tien jaar daaropvolgend een berekening gemaakt van de toekomstige risicocontouren op basis van het te verwachten vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg, water en spoor. Voor elk van de modaliteiten wordt de risicocontour vergeleken met de risicoplafonds en op basis daarvan worden maatregelen overwogen om de overschrijdingen teniet te doen. Dit doet geen recht aan de complexiteit en de onzekerheden in de verwachtingen en de risicoberekeningen. De ervaring met eerdere verkenningen leert dat tot nu toe de verwachte groei van de volumes vervoer gevaarlijke stoffen bij lange na niet worden bereikt. Uit de hierboven genoemde realisatiecijfers blijkt bijvoorbeeld dat het vervoer van gevaarlijke stoffen op het gemengde net sinds de komst van de Betuweroute fors is afgenomen en sindsdien ongeveer gelijk in omvang is gebleven.

Tegelijkertijd kan in de risicoberekeningen geen rekening worden gehouden met de impact van de energietransitie omdat daarvoor nog onvoldoende «harde» voorspellingen zijn te geven.

In het Robuust Basisnet wordt eveneens voorzien om eens in de vijf jaar een verkenning uit te voeren waarin wordt gekeken naar ontwikkelingen over een tijdshorizon van vijftientig jaar. De verkenning dient beter recht te doen aan de complexiteit en onzekerheden in de ontwikkelingen en daarmee een meer realistische basis voor afwegingen te bieden over de impact van het vervoer van gevaarlijke stoffen op de externe veiligheid.

Ik heb het RIVM gevraagd om tijdig een voorstel voor deze verkenningssystematiek uit te werken.

Het vierde uitgangspunt

De uitkomsten van de verkenningen worden besproken in overleggen tussen Rijk en decentrale overheden met als doel daar te komen tot een samenhangende afweging over te nemen maatregelen aan de bronzijde en de omgevingszijde. Gedacht kan worden aan de BOL-tafels en de MIRT-tafels. Perspectieven vanuit bouwopgaven, omgevingseffecten en transportontwikkelingen kunnen daarmee hun plek vinden in de besluitvorming. Zo kan de besluitvorming meer met betrokkenheid van alle stakeholders plaatsvinden en is deze minder technocratisch en eenzijdig gebaseerd op risicoberekeningsmodellen. Het geeft decentrale overheden (veel) meer zicht op de mogelijke ontwikkelingen van het vervoer van gevaarlijke stoffen en dus meer handvatten om de eigen verantwoordelijkheid in te vullen. Mijn intentie is om de komende maanden samen met decentrale overheden te zoeken naar de meest geschikte platforms om integraal afspraken te maken.

¹⁴ In dit artikel van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) wordt aangegeven dat rekening gehouden moet worden met het groepsrisico, waarbij (na de optie dat de ruimtelijke ontwikkeling buiten het aandachtsgebied wordt geplaatst) wordt aangegeven dat aan die bepaling ook wordt voldaan door maatregelen te treffen ter bescherming van personen in die gebouwen en op die locaties, of door het aantal daar aanwezige personen (mogelijke slachtoffers) te beperken.

Het vijfde uitgangspunt

Tegelijkertijd wil ik jaarlijks het vervoer van gevaarlijke stoffen over de verschillende modaliteiten blijven monitoren zodat er goed zicht blijft of de verwachtingen uit de verkenning ook uitkomen. In die monitoring kan ook de voortgang van de afspraken tussen de belangrijkste betrokkenen (Rijk, decentrale overheden en bedrijfsleven) een plek vinden.

Blijvende inzet op het verhogen van de veiligheid door toezicht en handhaving en afspraken met de sector

Naast mijn inzet voor het Robuust Basisnet langs de hierboven beschreven uitgangspunten, zet ik mij in het bredere kader in voor de continue inzet op het vergroten van de veiligheid van het vervoer over het spoor, onder meer via voorstellen tot aanpassing van de internationale voorschriften voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor (RID) en de andere Verdragen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen.

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) ziet in Nederland toe op de naleving van die internationale voorschriften. Ook haar toezicht op onder meer de spoorinfrastructuur draagt bij aan het veilig vervoer over het spoor. Jaarlijks rapporteert de ILT over de staat van de veiligheid op het Nederlandse hoofdspoor aan mijn ministerie en aan het Europese spooragentschap (European Rail Agency). In deze jaarlijkse rapportages is onder meer aandacht voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor, evenals het belang van een positieve veiligheidscultuur in de spoorwegsector als een voorwaarde voor het verbeteren van de spoorwegveiligheid. Deze rapportages worden aan uw Kamer aangeboden.¹⁵

Verder zet mijn ministerie in op het verbeteren van het leerproces ten aanzien van bijna-incidenten en incidenten met gevaarlijke stoffen binnen verschillende modaliteiten («Leren van incidenten»). De sector en de ILT werken mee aan dit project. Doel is lessen te leren uit voorvallen om daadwerkelijke ongevallen tijdens het vervoer van gevaarlijke stoffen te voorkomen. Dit sluit nauw aan bij mijn permanente streven om de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen te verstevigen. In opdracht van het ministerie heeft het RIVM hiervoor een onderzoek uitgevoerd naar ervaringen van veiligheidsadviseurs met het leren van (bijna-)incidenten. Dit onderzoek is in het voorjaar 2023 afgerond. Op dit moment bestudeer ik de resultaten en zal, in samenspraak met andere betrokken partijen, worden bekeken of op basis van de onderzoeksresultaten het beleid en de regelgeving ten aanzien van het leren van (bijna-)incidenten dient te worden versterkt.

Convenanten

Convenanten zijn bovenwettelijke afspraken met als doel de veiligheid op en rond het spoor verder te vergroten binnen de afgesproken internationale kaders. Voor het vergroten van de veiligheid op onder andere de Nederlandse sporen is afgelopen jaren ingezet op de volgende convenanten.

Voorkómen van warme-BLEVE ongevallen

Het warme-BLEVE convenant is op 14 mei 2012 gesloten met verladers, terminal-operators, spoorgoederenvervoerders en ProRail en heeft als doel het voorkomen van een bepaald type explosie, een zogenaamde

¹⁵ Het meest recente verslag is op 8 december 2022 naar de Tweede Kamer verstuurd. Tweede Kamer, 29 893, nr. 259, Veiligheid van het railvervoer.

*warme BLEVE.*¹⁶ De kernbepaling van het convenant (inmiddels met vierentwintig aangesloten partijen) is dat goederentreinen die over het gemengde spoornet rijden, zo worden samengesteld dat de afstand tussen wagens/containers gevuld met brandbare gassen en brandbare vloeistoffen voldoende groot is om een BLEVE te voorkomen. Hiermee wordt een relatief belangrijk scenario voor de externe risico's uitgesloten. Het convenant is in 2021 verlengd tot 1 januari 2027. In 2022 zijn 4530 treinen met brandbaar gas gereden door vervoerders die partij zijn bij het convenant. Daarvan is 97% warme-BLEVE-vrij gereden. Het nalevingpercentage van het convenant is daarmee 1% lager dan vorig jaar (in 2021 98% naleving). In de meeste gevallen gaat het hierbij om overmacht, zoals bijvoorbeeld op het laatste moment een omleiding van de Betuweroute naar het gemengde spoor, waardoor niet warm-BLEVE-vrij gereden kon worden.

Convenant beëindiging incidentele chloortransporten door Nederland

Het convenant tussen Nobian en het Ministerie van IenW over de beëindiging van de incidentele chloortransporten loopt ondanks afronding van het hoofddoel nog door. Het hoofddoel, het beëindigen van incidentele chloortransporten over het spoor van en naar Nobian na 2021, is bereikt en er zullen in de toekomst geen transporten plaatsvinden. Het convenant blijft bestaan tot de afronding van de overige afspraken in het convenant, zoals de bouw van de tweede chloorfabriek en de sanering van de laad- en losmogelijkheden voor chloor. Periodiek vindt er tussen de partijen overleg plaats over de stand van zaken van deze afspraken.

Convenant beheersing ammoniak transporten over het spoor OCI Nitrogen Geleen

Op 23 juni 2022 is het convenant Beheersing ammoniaktransporten DSM gewijzigd in het convenant beheersing ammoniak transporten over het spoor OCI Nitrogen Geleen. Via het gewijzigde convenant worden twee doelen beoogd: het blijvend beperken van het vervoer van ammoniak en het inzicht geven in het vervoer.¹⁷ In het convenant is de verplichting opgenomen om vanaf de eerste helft van 2023 met de partijen in gesprek te treden voor een interne evaluatie en mogelijke verlenging van het convenant. Deze gesprekken zijn eind maart gestart en zullen voor het einde van dit jaar worden afgerond.

Afspraken met de sector om zoveel als mogelijk dichtbevolkte gebieden te vermijden

Ik ben met de sector in gesprek om te komen tot vrijwillige afspraken om waar mogelijk het vervoer van gevaarlijke stoffen door dichtbevolkte gebieden zoveel als mogelijk te vermijden.¹⁸ De sector staat hier in principe positief tegenover, en geeft aan dat een deel van de verladers hier al rekening mee houdt. Tegelijkertijd geeft de sector aan dat dit niet voor alle transporten mogelijk zal zijn. Ik verwacht u over de resultaten van de gesprekken in 2024 te kunnen berichten.

¹⁶ Dit staat voor «boiling liquid expanding vapour explosion».

¹⁷ In het convenant is het doel geformuleerd als: Het beheersen van een specifieke stroom van het vervoer van ammoniak per spoor van OCI Nitrogen van en naar Geleen en het behouden van het maatschappelijk draagvlak voor dit vervoer. Dit wordt behaald middels het verlengd meerjarig begrenzen van het vervoer van ammoniak over het spoor van OCI Nitrogen van en naar Geleen en deze stroom nauwkeurig te monitoren door middel van verwachtingen (vooraf) en rapportages (achteraf).

¹⁸ Hiermee wordt ook invulling gegeven aan de motie van de leden Bouchalik en De Hoop over het stimuleren van het gebruik van minder dichtbevolkte routes en andere modaliteiten voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. 26 januari 2023. Kamerstuk 29 984, nr. 1085.

Emplacementenproject

Als vervolg op de bestuurlijke afspraken rondom uniforme maatregelen en voorzieningen op spooreplacements, werk ik samen met andere overheden aan de wettelijke vastlegging hiervan. Het afgelopen jaar is met de betrokken partijen gesproken over de nadere uitwerking van de gemaakte bestuurlijke afspraken in het kader van de vastlegging onder het Besluit activiteiten leefomgeving. Op een aantal onderwerpen bleek verduidelijking nodig, zoals de situatie rond maatwerk en het overgangsrecht ten aanzien van oude en nieuw aan te leggen (blus)voorzieningen. Deze onderwerpen zullen de komende periode ter besluitvorming worden voorgelegd aan de bestuurlijke tafel van het Emplacementenproject. Het resultaat hiervan zal in de vorm van een nader advies aan mij worden aangeboden, waarna ik mijn conclusie met uw Kamer zal delen. Daarbij overweeg ik, wat betreft de risicocontouren van emplacements, dezelfde aanpak te volgen als ik in het kader van het Robuust Basisnet voorsta. De kritiek op de systematiek van de risicoplafonds, zoals in de evaluatie van het basisnet naar voren is gekomen, is namelijk ook van toepassing op de huidige risicocontouren op spoorwegemplacements. De verwachting is dat de wet- en regelgeving voor emplacements medio 2025 in werking kan treden. Uw Kamer wordt uiteraard op de gebruikelijke wijze bij deze aanpassingen in de regelgeving betrokken.

Daarnaast zal ik uw Kamer rond de zomer van 2024 de resultaten van de monitoring van het basisnet en de stand van zaken van de samenhangende ontwikkelingen doen toekomen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen

BEGRIPPEN IN HET BASISNET

In het basisnet staat een aantal begrippen centraal die soms tot verwarring leiden. In onderstaand kader zijn de belangrijkste opgenomen met een korte uitleg.

| Begrip | Uitleg |
|---|---|
| <i>Basisnet</i> | De krachtens de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs), artikel 13 eerste lid, aangewezen wegen, binnenwateren en hoofdspoorwegen. Het betreft de hoofdtransportroutes voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Andere routes kunnen ook gebruikt worden voor het vervoer van gevaarlijke stoffen mits niet expliciet verboden is, maar dat zal sporadisch het geval zijn. |
| <i>Plaatsgebonden risico</i> | Risico dat een persoon die onafgebroken en onbeschermd op die plaats zou verblijven, overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval op het basisnet waarbij één of meer gevaarlijke stoffen zijn betrokken. Uitgedrukt in de kans per jaar. |
| Groepsrisico | De cumulatieve kansen per jaar per kilometer basisnet dat tien of meer personen overlijden als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval op het basisnet waarbij één of meer gevaarlijke stoffen zijn betrokken. Om het groepsrisico te berekenen wordt de kans op een ongeval meegenomen en de aantallen personen die zich in het invloedsgebied (ten tijde) van een ongeval bevinden. Met de omgevingswet vervalt de noodzaak berekeningen uit te voeren. |
| <i>Risicoplafond</i> | Het maximaal toegestane plaatsgebonden risico op de door middel van artikel 14, eerste en tweede lid van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, aangewezen plaatsen. Deze plafonds zijn tot stand gekomen op basis van keuzes die in het basisnet zijn gemaakt. |
| <i>Risicocontouren</i> | De berekende contouren op basis van het gerealiseerde vervoer (afhankelijk van de aard en het volume van het vervoer) en de infrastructuur ter plekke, blijktens de jaarlijkse monitoring. T Door alle punten langs de infrastructuur met een kans van één op de miljoen (10^{-6}) met elkaar te verbinden ontstaat de $PR10^{-6}$ contour. Door alle punten met een kans van één op de 10 miljoen (10^{-7}) en alle punten met een kans van één op de 100 miljoen (10^{-9}) met elkaar te verbinden ontstaan lijnen voor de 10^{-7} en 10^{-8} contouren. Deze laatste twee worden in het basisnet beschouwd als een maat van het vervoersaandeel in het groepsrisico. |
| <i>Kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen</i> | <i>Mogen zich niet binnen de $PR10^{-6}$ contour bevinden.</i> Kwetsbare gebouwen en locaties en zeer kwetsbare gebouwen worden onder de Omgevingswet in bijlage VI van het Bkl gedefinieerd. Kort samengevat gaat het daarbij om woningen, scholen en gebouwen waar zich mensen bevinden met beperkte zelfredzaamheid en grotere winkels en kantoren. |