Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

T.a.v. Staatssecretaris Bertram

Postbus 20901

2500 EX Den Haag

Geachte staatssecretaris Bertram, beste Annet

Met deze brief deel ik, vanuit mijn rol als onafhankelijk voorzitter van het bestuurlijk traject veilig vervoer gevaarlijke stoffen met u de opbrengsten en inhoudelijke conclusies.

Er zijn goede en duidelijke stappen voorwaarts gezet door partijen voor een gezamenlijk beeld, in de vorm van uitgangspunten, dat als basis kan dienen voor uw uitwerking van het beleid.

Daarnaast geef ik u vanuit deze rol ook een aantal adviezen mee, voor een gezamenlijk handelingsperspectief en het nader uitwerken van bovengenoemde conclusies in beleid en wet- en regelgeving voor het veilig vervoer van gevaarlijke stoffen.

Aanleiding.

De inzet van het ministerie om het beleid en de regelgeving voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, met name het basisnet, te wijzigen loopt al jaren. Na inwerkingtreding van het basisnet en evaluatie in 2023 door Ecorys bleek het niet zijn doel te dienen. Over de jaren hebben vele gesprekken plaatsgevonden met alle belanghebbenden partijen, op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Dat het basisnet niet werkt en vervangen moet worden is meermaals geconcludeerd, ook door de Tweede Kamer met een motie om van basisnet over te gaan op nieuw beleid[1]. In 2024 heeft de toenmalige staatssecretaris van IenW een Kamerbrief[2] gestuurd met het voorstel voor robuust basisnet. Voor dit voorstel bleek geen draagvlak bij de decentrale overheden. In het daaropvolgende Kamerdebat zijn moties aangenomen om verder in gesprek te treden, met als doel tot overeenstemming te komen over het robuust basisnet[3], om het basisnet spoor te verkleinen[4] en een jaarlijks bestuurlijk gesprek te organiseren[5].

---

[1] Motie van het lid Minhas c.s., 2023, verzoekt de regering om in overleg met medeoverheden te komen tot nieuw beleid voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor door stedelijk gebied, teneinde de veiligheid van omwonenden langs het spoor te garanderen.

[2] Motie van het lid Veltman c.s., 2025, verzoekt de regering geen onomkeerbare stappen te zetten, zowel op het gebied van het Basisnet als op het gebied van spooremplacementen, alvorens overeenstemming te hebben bereikt met de gemeenten en veiligheidsregio's, en hierover voor het einde van dit jaar de Kamer te informeren.

[3] Kamerbrief Vervoer gevaarlijke stoffen, 19 december 2024, 30 373 nr.80

[4] Motie van het lid van Dijk c.s., 2025, verzoekt de regering het kernnet te beperken tot de hoofdroutes van het vervoer van gevaarlijke stoffen, waarbij rekening wordt gehouden met verbindingen van/naar de industriële clusters, havens en grensovergangen.

[5] Motie van het lid van Dijk c.s., 2025, verzoekt de regering jaarlijks een bestuurlijk overleg te organiseren met decentrale overheden en vervoerders waarin, aan de hand van de meest actuele gegevens over het spoorgoederenvervoer van gevaarlijke stoffen, afspraken gemaakt kunnen worden over het beheersen van risico's en daarbij routeringsmogelijkheden te betrekken.

Het bestuurlijk traject vervoer gevaarlijke stoffen is eind 2025 door toenmalig staatssecretaris Aartsen geïnitieerd. De hulpvraag van uw voorganger aan de betrokken bestuurders die het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Veiligheidsberaad vertegenwoordigen en aan de directeuren van het ministerie van VRO (nu BZK) en ministerie van IenW, had tot doel om met elkaar stappen te zetten om uit de bestuurlijke impasse te komen, zodat op korte termijn tot een (principe)besluit kan worden gekomen.

Dit door vanuit een *tabula rasa*, een schone lei, een aantal gedeelde uitgangspunten en interbestuurlijke doelen te formuleren op basis waarvan de beleidsontwikkeling veilig vervoer gevaarlijke stoffen met stevig draagvlak - van decentrale overheden en de departementen - kan worden vervolgd. Zodat er - naar de bedoeling van de moties - gezamenlijk vervolgstappen kunnen worden gezet en de jarenlange onduidelijkheid voor alle partijen wordt doorbroken.

Verloop bestuurlijk traject.
Er is door de deelnemers in de periode van december 2025 - juni 2026 veel energie en tijd in het traject gestoken. Zij hebben de opdracht van de staatssecretaris aanvaard en het doel daarvan onderschreven. De onderliggende grondhouding en inzet van deelnemers was om dichter tot elkaar te komen en tot een uitkomst te komen voor de beleidswijziging van het vastgelopen basisnet.

Alle partijen hebben grote stappen gezet - en dat ook naar elkaar uitgesproken - om het vertrouwen in het ingewikkelde beleidsproces en in elkaar te verhogen en om gezamenlijk invulling te geven aan elkaars zorgen en elkaars belangen voor het beleid veilig vervoer gevaarlijke stoffen.

Om invulling te geven aan uw opdracht, zijn de bestuurders onder mijn voorzitterschap en met hulp van onafhankelijk secretaris Persoonsgegevens binnen dit traject zeven keer bij elkaar gekomen. Zij hebben zich twee keer laten interviewen en er hebben twee verdiepende ambtelijke sessies plaatsgevonden, ter voorbereiding van de bestuurlijke gesprekken. U heeft zelf deelgenomen aan de laatste sessie.

Overeenstemming over een behoorlijk aantal belangrijke uitgangspunten.
In de zeven sessies zijn stapsgewijs gedeelde uitgangspunten geformuleerd om aan u over te dragen voor uitwerking van het beleid voor veilig vervoer van gevaarlijke stoffen. Deze uitgangspunten zijn als bijlage aan de brief gevoegd.

De uitgangspunten in de bijgevoegde notitie zijn, soms met vergaande concessies, door de partijen vastgesteld en geven daarmee als geheel een goede basis voor de herziening van uw beleid en wetgeving, waarvoor bij de partijen draagvlak is.

In meerdere sessies is door partijen aangegeven dat een ongeval weliswaar nooit kan worden uitgesloten (risicoacceptatie), maar dat er nu geen urgente veiligheidsproblemen zijn. Als voorzitter zie ik daarom dat er - bij een overgang naar een ander systeem (zie hierna) - tijd is, om dit systeem met elkaar uit te werken en samen te doorleven.

In het traject hebben partijen met elkaar geconcludeerd dat de huidige, veilige situatie geen gegeven voor de toekomst is; er kunnen ontwikkelingen zijn die invloed hebben op de veiligheid. Daarom onderschrijven alle partijen dat beleid op veilig vervoer van gevaarlijke stoffen,

gesprekken hierover en het mogelijk treffen van maatregelen van groot belang blijft.

In het traject is eerst en in algemene zin gesproken over de opgaven, doelen en verantwoordelijkheden, over uitgangspunten voor veilig vervoer en over veilige leefomgeving (in de uitgangspuntennotitie I t/m III). Daarbij is ook het belang van het vervoer van gevaarlijke stoffen voor de Nederlandse economie en de samenhang met de woningbouwopgave nadrukkelijk betrokken.

Besproken is om het clusteren van nieuwe productie en verwerking te stimuleren, en om met een 'ladder' de preferentie voor vervoer over de verschillende modaliteiten te beschrijven. In het traject is door partijen herbevestigd dat het huidige basisnet niet werkt en er daarom noodzaak is voor de overgang naar een nieuwe aanpak.

Naarmate de verschillen in belangen, perspectieven en posities - mede hierdoor - scherper op tafel kwamen te liggen, is als sluitstuk een drietal principiële discussiepunten besproken en is naar overbrugging hiervan gezocht in de vorm van uitgangspunten ten aanzien van kernnet (IV) en governance (V).

Ten eerste is onderzocht of er meer bestuurlijk draagvlak was voor een risico-acceptatie beleid (waarbij geen aanvullende regelgeving nodig zou worden geacht voor het vervoer van gevaarlijke stoffen en de ruimtelijke omgeving nabij het vervoer, bovenop de geldende Europese regelgeving) danwel voor een risicobeheersing-beleid. Het resultaat van deze bespreking was dat decentrale overheden aan hebben gegeven dat de mogelijkheid of wenselijkheid van een risico-acceptatie beleid de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid is en om een politieke discussie vraagt . De uiteindelijk geformuleerde gezamenlijke uitgangspunten, betreffen een bestuurlijke combinatie van risicobeheersing en risico-acceptatie.

Een tweede principieel discussiepunt was om na de algemene uitgangspunten en doelen over spoor wel of geen onderscheid te maken in routes met en routes zonder aanvullende maatregelen. Partijen hebben op basis van discussie hierover, uitgangspunten kunnen formuleren over een zogenaamd kernnet (IV). Het idee van het kernnet is dat de aandacht van het beleid en bestrijding zich voornamelijk richt op de lijnen die binnen het kernnet vallen. De intentie is dat dit kernnet toekomstvast is en het wijzigen ervan vanuit een 'nee, tenzij' principe worden bekeken. Voorafgaand aan een eventuele wijziging van het kernnet, wordt dit besproken in de onder de uitgangspunten opgenomen governance structuur. Voor decentrale overheden was het belangrijk dat in het kernnet alleen de hoofdroutes worden opgenomen en buiten het kernnet geen aandachts- en voorschriftengebieden van toepassing zijn. Vanuit IenW zijn ook de emplacementen, die structureel voor het rangeren van vervoer van gevaarlijke stoffen worden gebruikt, toegevoegd. Bij de uitgangspunten is in de bijlage een figuur opgenomen van de lijnen die onder het kernnet kunnen vallen[6].

---

[6] Ten aanzien van de uitwerking van het kernnet / de aangewezen infrastructuur is een eerste kaartbeeld opgesteld op basis van de logica dat het kernnet industrieclusters, havens, grensovergangen en emplacementen met elkaar verbindt, onder andere ook via de spoorlijn Emmen-Zwolle. Echter, op deze lijn vindt momenteel vrijwel geen vervoer van gevaarlijke stoffen plaats. De vraag is daarom in het bestuurlijk traject aan de orde gekomen of het relevant is om deze spoorlijn aan te wijzen, waarmee bij ruimtelijke ontwikkeling langs de spoorlijn rekening moet worden gehouden met de effecten van een eventueel ongeval met gevaarlijke stoffen. Actieve monitoring en het periodiek interbestuurlijk gesprek hierover, moet toekomstbestendige aanpassing van (lijnen van) het kernnet faciliteren.

Als derde vraagstuk is gesproken over de aanleiding, aard, frequentie, informatiebasis en mogelijke uitkomsten van het periodiek bestuurlijk gesprek over veilig vervoer gevaarlijke stoffen. Hierover zijn partijen tot uitgangspunten voor een gezamenlijke governance annex een handelingsperspectief gekomen (V). Deze vormen als sluitstuk een belangrijke basis voor interbestuurlijk vertrouwen dat nodig is voor het zetten van vervolgstappen. De governance structuur was voor alle partijen van belang om het kwalitatieve gesprek over veilig vervoer gevaarlijke stoffen te voeren en de ontwikkelingen in de interactie tussen vervoer en omgeving actief te monitoren en tijdig maatregelen te bespreken zodra die ontwikkelingen daar aanleiding toe geven.

De gesprekken zijn voornamelijk vanuit het oogpunt van het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor gevoerd. Het beleid en de wetgeving voor het veilig vervoer van gevaarlijke stoffen doet er goed aan om voor alle modaliteiten uniform te worden toegepast. De uitgangspunten zijn dan ook toepasbaar voor de modaliteiten weg en water.

Punten waarover (nog) geen overeenstemming is bereikt.
De vraag om vanuit een blanco vel te kijken en bij het bespreken van de uitgangspunten het huidige beleid en de regelgeving aan de kant te zetten bleek voor de deelnemers lastig. In het bijzonder op de onderdelen waarover -in het kader van het project robuust basisnet - al lange tijd tussen het Rijk en decentrale overheden wordt gediscussieerd en verschillen van inzicht zijn. Ook binnen dit traject zijn de partijen niet tot een eenduidige conclusie gekomen op deze onderwerpen. Het gaat dan met name over de onderwerpen:

a. De toepassing van de risicocontouren en plafonds van het plaatsgebonden risico 10^{-6} (PR 10^{-6});
b. De mogelijkheid om wettelijke routeringsbesluiten te treffen.

In de laatste, zevende sessie heeft u hier van alle partijen de standpunten over gehoord. De decentrale overheden hebben aangegeven het niet aan hen te vinden om in te stemmen met het afschaffen van de PR 10^{-6}. Hun standpunt is dat er een wetenschappelijk onderbouwd alternatief systeem dat kwalitatief van aard is bespreekbaar is, maar nu een afschaffing van de PR 10^{-6} niet steunen. IenW stelt dat de aanleiding voor de herziening van het beleid en de regelgeving is dat de PR 10^{-6} niet werkt voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. En dat de afwijking die hierin in Nederland is gemaakt van het EU regelgevend-kader, zorgt voor een niet werkend systeem. Daarom stelt het Rijk, met name het verantwoordelijke ministerie van IenW een ander, kwalitatief systeem voor.

Ten aanzien van het treffen van wettelijke routeringsbesluiten is er eveneens géén overeenstemming gevonden in de vorm van het behouden of schrappen van deze optie in Nederlandse wet- en regelgeving. Wel zien alle partijen dat het treffen van een routeringsbesluit zoals nu opgenomen in de vigerende wetgeving aan het ministerie van IenW is. In het traject hebben partijen verschillende standpunten geuit dat zo'n besluit op korte termijn niet werkbaar en niet noodzakelijk is.

Aanvullende adviezen van de onafhankelijk voorzitter voor het vervolg.
Binnen de uitgangspunten is tot een opsomming gekomen van punten over veilig vervoer, veilige leefomgeving, de aanwijzing van de spoorinfrastructuur, en de governance voor bestuurlijke

gesprekken. De partijen steunen de uitwerking van de uitgangspunten naar concrete afspraken en beleid.

Tegelijk blijven er de punten waarover geen overeenstemming is tussen de partijen. In de gesprekken is er echter wel op aangedrongen om snel tot de vorming van een kernnet en tot keuzes en aanpassing van het beleid en de regelgeving over te gaan. Die keuzen zijn aan u als staatssecretaris, daarvoor geef ik hieronder een aantal adviezen aan u mee.

De adviezen zijn opgesteld vanuit mijn rol als onafhankelijk voorzitter en niet namens de deelnemers van het bestuurlijk traject. De onderwerpen zijn in meer en mindere mate wel aan de orde gekomen tijdens het bestuurlijk traject. Het zijn mogelijkheden die ik op basis van de gesprekken zie om de herziening van het basisnet tot een afronding te brengen. De adviezen gaan in op het concretiseren en omzetten van de uitgangspunten in bestuurlijke afspraken en beleid, keuzes op de punten waar geen overeenstemming is, en manieren om het draagvlak dat tijdens het bestuurlijk traject is opgebouwd te behouden en verstevigen.

<u>Advies 1:</u> Breng het werk van het bestuurlijk traject gezamenlijk verder en begin concreet met het implementeren van governance en kernnet.

Aan de overeengekomen punten in de uitgangspuntennotitie is hard gewerkt om tot evenwichtige bewoordingen te komen. Ik adviseer om deze mee te nemen in de uitwerking van het beleid en de daarbij behorende instrumenten. Niettegenstaande de punten waarover (nog) geen overeenstemming is bereikt, hebben partijen aangegeven wel verder te willen werken aan een ander, werkend systeem. Ik adviseer u daarom het werk van het bestuurlijk traject gezamenlijk verder te brengen, waarbij ik u in overweging geef twee concrete vervolgacties met voortvarendheid op te pakken:

a. De effectuering van de governance-uitgangspunten (V) middels het op afzienbare termijn opstarten en arrangeren van de door alle partijen gewenste periodieke, interbestuurlijk gesprek en binnen de governance structuur te 'oefenen' met de afspraken in de uitgangspunten;
b. De spoedige uitwerking van het kernnet en vertaling daarvan in passende regelgeving.

<u>Advies 2:</u> Handhaaf de mogelijkheid tot routeringbesluiten en benut de tijd voor de gezamenlijke uitwerking van een alternatief, kwalitatief systeem dat in plaats komt van PR 10^{-6}.

Ook dit bestuurlijk traject heeft geen overeenstemming tussen partijen opgeleverd over de omgang met de PR 10^{-6} en routeringsbesluiten. Waarbij iedereen vindt dat het veilig moet zijn, de economie (waarvoor vervoer cruciaal is) moet draaien en woningbouw mogelijk blijft. Decentrale overheden stellen dat er de mogelijkheid wordt gezien om te spreken over de overgang naar een nieuw alternatief, wetenschappelijk, kwalitatief systeem in plaats van de PR 10^{-6}. Vanuit mijn rol als voorzitter zie ik dat, om een nieuwe weg in te slaan, het nodig is om een keuze te maken over het huidige beleid en de regelgeving. Anders bestaat het risico dat de gesprekken op deze onderwerpen niet verder komen. De verschillende argumenten - die binnen het bestuurlijk traject zijn gedeeld - meewegende, is het aan u om tot een keuze te komen over de rol voor de PR 10^{-6} en routeringsbesluiten en het beleid en de wet- en regelgeving te wijzigen. Daarvoor is het belangrijk veiligheid en uitlegbaarheid van het beleid op de eerste plaats te zetten, maar ook de ervaren belemmeringen voor alle betrokken partijen zo klein mogelijk te maken.

Mijn advies aan u is om bij de wijziging van het beleid en de wet- en regelgeving de uitgangspuntennotitie als basis te nemen en om:

a. Enerzijds de mogelijkheid van het nemen van een routeringsbesluit (voorlopig) in de wetgeving te handhaven;
b. Anderzijds, als u het besluit neemt tot het afschaffen van de PR 10^{-6}, ten behoeve van steun en draagvlak, met de decentrale overheden een kwalitatief, alternatief systeem uit te werken.

Zo'n alternatief moet decentrale bestuurders (nieuw) houvast en rechtszekerheid bieden, waarop zij de ruimtelijke keuzes rond het spoor verantwoord, veilig, uitlegbaar en toekomstvast kunnen en willen nemen.

<u>Advies 3:</u> Blijf investeren in onderling vertrouwen en neem betrokken partijen actief mee in uw keuzes en vervolgstappen.

Ik constateer dat bij de start van dit traject het vertrouwen van decentrale overheden in het Rijk - door de optelling van verschillende ervaringen op dit en andere dossiers - erg laag was. En ook dat er, vooral bij aanvang, binnen en tussen de verschillende overheden en hun vertegenwoordigende koepels soms verschillen van inzicht en mening waren. Het traject heeft in mijn ogen en die van de betrokken partijen in belangrijke mate aan bijgedragen dat partijen weer in gesprek en nader tot elkaar zijn gekomen. Waarbij partijen hebben geconstateerd en uitgesproken dat ze een gezamenlijk publiek belang hebben voor de samenleving, en samenwerking verder brengt dan een gevoel van concurrentie.

Het voorzichtig wederopgebouwde vertrouwen is echter nog broos en er is nog een flinke weg te gaan. Het is daarom belangrijk om te blijven investeren in onderling begrip en vertrouwen. De partijen hebben in dit opzicht de behoefte om gezamenlijk met u te blijven doorlopen. Voor steun voor de beleidswijziging ten aanzien van het veilig vervoer van gevaarlijke stoffen is dan ook voor bestuurders duidelijkheid en betrokkenheid nodig. De partijen hebben aanzienlijke stappen gezet op verzoek van uw ministerie. Om dit uit te blijven dragen is het belangrijk dat ze worden meegenomen bij uw voorgenomen keuzes.

Ik adviseer u om uw vervolgstappen interdepartementaal goed af te stemmen, in het bijzonder met uw collega's van BZK/VRO, EZK/KGG en óók van JenV. Zij hebben een respectievelijk verantwoordelijkheid op samenhangende onderwerpen zoals woningbouw en ruimtelijke ordening, energietransitie, economie en crisisbestrijding, -beheersing en -bereddering door veiligheidsregio's.

Tot slot adviseer ik u om middels een reactie-brief op dit advies de betrokken bestuurders op de hoogte te stellen van uw voorgenomen keuzes, voordat u uw voorstel met de Tweede Kamer deelt.

Afsluiting.

Met veel plezier heb ik het bestuurlijk traject veilig vervoer gevaarlijke stoffen vanuit een onafhankelijke voorzittersrol begeleid. Daarbij ondersteund door de secretaris en uw medewerkers. Met veel passie, kennis en inzet hebben de betrokken partijen en hun ambtenaren gewerkt om in deze korte tijd en op deze complexe materie, tot uitkomsten te komen waar u mee

verder kan. Het traject is daarmee in mijn ogen een voorbeeld voor de interbestuurlijke samenwerking, waarvan het belang in het rapport van de Studiegroep Interbestuurlijke Verhoudingen wordt benadrukt.

In afsluiting herhaal ik dat het mijn beeld is dat er grote stappen zijn gezet door alle partijen. Ten eerste om het vertrouwen in elkaar te herwinnen en ten tweede om te komen tot inhoudelijke uitgangspunten voor een beleid veilig vervoer van gevaarlijke stoffen dat draagvlak kent van deze partijen. Het is echter van majeur belang om te blijven investeren in wederzijds begrip en onderling vertrouwen, om samen nieuw houvast te vinden om oude (schijn)zekerheden los te kunnen laten.

Ik wens u veel wijsheid in het afwegen en verder brengen van de opbrengsten van het bestuurlijk traject en in uw keuzes voor de wijziging van het beleid en de regelgeving.

Hoogachtend,

Bescherming persoonlijke levenssfeer

Bescherming persoonlijke levenssfeer