

Adviesbrief aan staatssecretaris van het ministerie van IenW

Aan: de heer Chris Jansen
Van: de heer Jan van Belzen
Datum: 12 juli 2024

Onderwerp: Advies namens de bestuurlijke tafel van het emplacementenproject

Geachte heer Jansen,

Met deze brief breng ik u op de hoogte van het eindresultaat van de inhoudelijke uitwerking op het gebied van externe veiligheid van het emplacementenproject. Deze brief is een vervolg op het advies wat ik u in het najaar van 2018 heb gestuurd. Ik vraag in deze brief namens de betrokken bestuurders het volgende:

1. vaststellen van de overeengekomen inhoudelijke resultaten;
2. een besluit op de geformuleerde non consensuspunten;
3. uitwerken van specifieke punten;
4. een reactie op de adviezen voor het vervolg.

Sinds 2015 is er met betrokken partijen gewerkt aan landelijke afspraken op het gebied van externe veiligheid voor spooremlacements waar structureel met gevaarlijke stoffen wordt gerangeerd. Het proces om hiertoe te komen is in mijn ogen zorgvuldig, constructief en op onderdelen onderzoekend verlopen. Het heeft ervoor gezorgd dat er meer inzicht is gekomen in veiligheidsrisico's, maatregelen en voorzieningen en meer begrip is ontstaan voor elkaars rol en standpunt(en). Ik wil graag alle betrokken partijen bedanken voor hun bijdrage en complimenteren met dit resultaat. We zijn met elkaar heel ver gekomen. Dit concluderen we ook met deze brief, waarbij we ook realiseren dat er punten zijn waar we niet uit zijn gekomen.

Aanleiding en doel emplacementenproject

Onduidelijkheid in de eisen en de benodigde voorzieningen en maatregelen op het gebied van externe veiligheid van spooremlacements hebben meerdere keren geleid tot discussies tussen overheden en juridische procedures die bij de Raad van State moesten worden beslecht. Dit kost veel tijd, geld en energie van alle betrokken partijen.

Op de emplacemententop van 26 november 2014 in Zwijndrecht is door de deelnemers uitgesproken dat het niet wenselijk is om per lokaal emplacement discussies te voeren over het vereiste niveau aan veiligheidsmaatregelen. Het voorstel van het toenmalige Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) om hierin op landelijk niveau duidelijkheid te scheppen werd daarom ook omarmd door de deelnemers. Door middel van overlegtafels met alle betrokken partijen is vanaf 2015 langs vooraf bepaalde onderzoeksvragen gewerkt aan landelijke afspraken op het gebied van externe veiligheid voor spooremlacements waar met gevaarlijke stoffen wordt gerangeerd met als doel: uniforme, vaste en robuuste afspraken voor emplacementen, geborgd in landelijke wet- en regelgeving.

Op 23 november 2018 is er in de bestuurlijke tafel van het emplacementenproject overeenstemming bereikt over de uitwerking van onder andere de categorisering van deze spooremlacements, het hieruit voortvloeiende voorzieningen- en maatregeleniveau, het plaatsgebonden risico en de monitoring. Uw voorganger, mevrouw Veldhoven-van der Meer, is destijds middels een brief

geadviseerd deze afspraken en de bijbehorende bevoegdheidsverdeling in wet- en regelgeving op te nemen en nog een aantal punten uit te werken.¹

Reflectie op periode na 2018

Na de Bestuurlijke tafel eind 2018 zijn er verschillende overleggen geweest over de uitwerkingpunten en zijn er aanvullende documenten opgesteld met mogelijke oplossingsrichtingen en/of blijvende discussiepunten. Dit zijn de zogenaamde non consensuspunten. Deze punten zijn tijdens de bestuurlijke tafel van 30 november 2023 en 31 mei 2024 besproken.

Eindresultaat

Binnen het emplacementenproject is er over meerdere onderwerpen consensus bereikt. Alle afspraken zijn samengevat in de notitie 'Inhoudelijke resultaten emplacementenproject versie 0.45', ook wel de 'totaalnotitie' genoemd. Hieronder de belangrijkste inhoudelijke resultaten:

1. *Categorisering van emplacementen:* de emplacementen, waar structureel met gevaarlijke stoffen wordt vervoerd en gerangeerd, zijn ingedeeld langs ongevalsscenario's en bevolkingsdichtheden. Een zogenaamde 'drempelwaarde' (kans op een ongeval op basis van vervoersaantallen en type stoffen) per scenario tezamen met de weging van de bevolkingsdichtheid bepaalt of een repressief voorzieningen- en maatregelenpakket van toepassing is en wat de inhoud daarvan moet zijn.
2. *Voorzieningen en maatregelen:* er zijn doelen, doelvoorschriften en middelvoorschriften met repressieve voorzieningen en maatregelen uitgewerkt behorend bij de categorieën emplacementen. In de pakketten met voorzieningen en maatregelen zijn nieuwe inzichten verwerkt. Onder andere ten aanzien van de hoeveelheid bluswater, blusschuim en bereikbaarheid. De uniforme voorzieningen en maatregelen zullen worden vertaald in algemene regels. De vergunningsplicht zal hiermee vervallen. Voor toezicht op naleving en handhaving van de voorzieningen en maatregelen blijft de gemeente bevoegd gezag.
3. *Maatwerk en maatwerkcommissie:* Uitgangspunt is dat de voorzieningen en maatregelenpakketten voldoende zijn om de externe veiligheid te borgen. Maatwerk is dan alleen nodig in uitzonderlijke situaties. Er is een uitwerking gemaakt van wat onder maatwerk wordt verstaan en er is overeenstemming over het hebben van een commissie die adviseert over een maatwerkvoorstel. De gemeente blijft verantwoordelijk voor het vaststellen van de maatwerkvoorschriften.
4. *Methodiek van de verbindende plaatsgebonden risicocontour:* er is een methodiek ontwikkeld van de verbindende Plaatsgebonden Risicocontour (PR). Deze methodiek combineert het PR van doorgaand treinverkeer en van emplacementshandelingen. De methodiek levert één PR en een zogenoemde 'robuuste risicoruimte' op. De risico's van treinen met gevaarlijke stoffen zullen – ook op emplacementen – worden gereguleerd in het Basisnet. De gemeente zal niet langer het bevoegd gezag zijn voor het vaststellen van de PR.
5. *Monitoring en evaluatie:* er is een uitwerking gemaakt van de monitoring van het categoriseringsmodel, de voorzieningen en maatregelen en de PR. Er is overeenstemming over wat, wanneer en met welke frequentie moet worden gemonitord. Tevens is afgesproken dat er elke vijf jaar een evaluatie plaatsvindt van de resultaten van het emplacementenproject waarin ook wordt gekeken naar nieuwe inzichten en laatste stand der techniek.

¹ Advies over de resultaten van fase 1 van het emplacementenproject, 6 december 2018, drs. J. van Belzen Voorzitter Bestuurlijke Tafel emplacementenproject

Vraag aan u (1): aan u wordt gevraagd kennis te nemen van deze uitkomsten en deze juridisch te borgen.

Non consensuspunten

Over twee punten is er overeenstemming dat er geen consensus is. Op deze punten is er geen eenduidig advies van de bestuurlijke tafel mogelijk. Het gaat om de volgende onderwerpen:

1. *Financiering van maatwerk in relatie tot externe veiligheid:* er is een verschil van mening over welke partij het maatwerk financiert in de verschillende situaties die zich kunnen voordoen. Er zijn twee richtingen: 1) het financieren van maatwerk gebeurt door de exploitant vanuit de gedachte dat de exploitant verantwoordelijk is voor de risicoveroorzakende activiteit. Dit komt overeen met de werkwijze bij andere risicoveroorzakende milieubelastende activiteiten en 2) het financieren van maatwerk hangt af van de grondslag waarom maatwerk nodig is. Een commissie met onafhankelijke leden adviseert over de noodzaak voor maatwerk. Wie het maatwerk financiert hangt af van de vraag of het maatwerk nodig is vanwege activiteiten op het spoor of vanwege activiteiten in de omgeving (ruimtelijke ontwikkelingen). In deze laatste optie kunnen kosten voor maatwerk voor rekening komen van de gemeente en/of van het Rijk.
2. *Delta+ situatie:* er zijn emplacementen waar op dit moment meer voorzieningen zijn dan nodig op basis van wat er uit het categoriseringsmodel en het bijbehorende voorzieningen- en maatregelenpakket komt. Partijen aan de tafel zijn het eens dat voorzieningen die niet in de uniforme pakketten zitten moeten worden beoordeeld aan de uitgangspunten van het nieuwe stelsel. Ten aanzien van het overgangsrecht is er nog geen consensus tussen de partijen.

Ook hier zijn er twee richtingen: 1) alle voorzieningen die er op dit moment meer zijn dan voorgeschreven uit het pakket worden automatisch maatwerk. Deze voorzieningen zijn namelijk opgenomen in de huidige vergunningen en eerder beoordeeld op nut en noodzaak. De normadressaat kan in overleg treden met het bevoegd gezag met als doel het intrekken van (enkele) maatwerkvoorschriften. Uiteindelijk kan de normadressaat een intrekkingverzoek indienen bij het bevoegd gezag. Afhankelijk van het besluitvormingstraject kan de normadressaat dit verzoek voorleggen aan een commissie voor advies en 2) het voorzieningen- en maatregelenpakket is ontwikkeld op basis van laatste inzichten en risicoanalyses. De bestaande situatie moet hiermee overeenkomen. Als een voorziening wel als noodzakelijk wordt gezien, dan moet deze voorziening door het bevoegd gezag voor advies worden voorgelegd aan een commissie voor advies. Wanneer dit niet gebeurt, zal de voorziening op een redelijke termijn worden verwijderd of onbruikbaar worden gemaakt.

Vraag aan u (2): aan u wordt gevraagd een besluit te nemen op bovenstaande punten aangezien er op bovenstaande punten geen consensus is bereikt.

Openstaande punten

Op een aantal punten is het duidelijk dat er afstemming en nadere uitwerking tussen specifieke partijen buiten het project nodig is. Het gaat om de volgende onderwerpen:

1. *Brandweeronderwerpen:* er spelen twee onderwerpen in relatie tot de brandweer:
 - Samenhang met werkwijze aanwijzing bedrijfsbrandweer: er is een samenhang tussen de maatregelen en voorzieningen zoals beschreven in het emplacementenproject en de aanwijzing bedrijfsbrandweer. Deze samenhang zal in een handreiking worden beschreven die door het Landelijk Expertisecentrum Industriële Veiligheid (IV) wordt opgesteld. Deze handreiking zal worden besproken met de betrokken partijen van het emplacementenproject. Ook wordt in de herziening van de Wet veiligheidsregio's breder

naar het instrument aanwijzing bedrijfsbrandweer gekeken. Het ministerie van JenV zal naar aanleiding van de evaluatie Wet veiligheidsregio's onderzoek gaan uitvoeren naar het instrument bedrijfsbrandweeraanwijzing. Hieronder vallen ook spoorwegemplacements. De gesprekken hierover zullen worden voortgezet om de samenhang met het emplacementenproject te borgen.

- Opkomsttijden en aanrijdtijden brandweer: in de uitwerking van de voorzieningen en maatregelen zijn tijden aangegeven voor de brandweer (opkomsttijd en aanrijtijd). Dit is samen met Brandweer NL in een expertgroep uitgewerkt. De tijden zijn vanuit incidentscenario's geformuleerd vanuit de gedachte dat er zo snel mogelijk schuim moet worden opgebracht. Deze tijden hebben geen formele status. De wettelijke normtijd is leidend. Per emplacement zal door de veiligheidsregio's met een gebiedsgerichte aanpak worden bekeken wat voor tijd haalbaar is.
2. *Commissie voor advies over maatwerkvoorstellen*: De betrokken partijen zijn het eens dat maatwerk voor advies aan onafhankelijke experts kan worden voorgelegd. Het is nog een openstaand punt of dit advies wordt gegeven door een maatwerkcommissie of door een deskundigencommissie. Overigens wordt door de betrokken partijen aangegeven dat de commissie zich buigt over de inhoud van het maatwerkvoorstel, niet over de financiering hiervan.

Vraag aan u (3): aan u wordt gevraagd ervoor te zorgen dat deze openstaande punten worden uitgewerkt ten behoeve van de verankering in wet- en regelgeving.

Adviezen voor vervolg

De bestuurders van de bestuurlijke tafel willen u ook adviezen meegeven voor het vervolg:

1. *Verankering in wet- en regelgeving*: zorg ervoor dat de gemaakte afspraken worden verankerd in wet- en regelgeving. De betrokken partijen maken graag gebruik van de inspraakmogelijkheden die bij een wet- en regelgevingstraject horen. Tevens is de afspraak gemaakt dat de betrokken partijen bij het emplacementenproject kunnen reageren op concept teksten zodra deze gereed zijn.
2. *Implementatietraject resultaten*: de resultaten van het emplacementenproject moeten worden geïmplementeerd op de emplacementen binnen de scope. Betrokken partijen geven aan dat er zo snel mogelijk duidelijkheid moet komen over het implementatietraject. Er wordt geadviseerd dat ProRail, in opdracht van het ministerie van IenW, hiervoor een programma start en lokaal bevoegd gezag en brandweer informeert. Speciale aandacht wordt gevraagd voor de situatie waarin er op dit moment minder voorzieningen zijn aangelegd dan op basis van het categoriseringsmodel en bijbehorende voorzieningen- en maatregelenpakket nodig is (de zogenaamde Delta- situatie) en voor de emplacementen waarbij door ProRail is aangegeven dat de implementatie van de voorzieningen complex zal zijn en een gedetailleerd ontwerp noodzakelijk is (emplacementen Dordrecht, Roosendaal en Sittard). Een dergelijk ontwerp zal voor elk emplacement worden gemaakt. Er is begrip vanuit het lokaal bevoegd gezag voor het feit dat deze voorzieningen er niet van de één op de andere dag kunnen liggen. U wordt geadviseerd hier duidelijkheid over te verschaffen in de overgangstermijn.
3. *Uitvoerbaarheid resultaten emplacementenproject*: er wordt aandacht gevraagd voor de uitvoerbaarheid van de resultaten van het emplacementenproject door de infrastructuurbeheerder. Het is van belang dat de betrokken partijen (veiligheidsregio, gemeente en het Rijk) met elkaar in gesprek gaan bij een afwijking van de landelijke afspraken die in dit

project zijn gemaakt en met elkaar overeenstemming bereiken over de uitvoerbaarheid, planning en de kosten van maatregelen zodat de infrastructuurbeheerder tot uitvoering kan overgaan. ProRail heeft aangegeven dat uitvoering alleen kan plaatsvinden als er overeenstemming is tussen betrokken partijen op bestuurlijk niveau over de uitvoering, planning en de kosten.

4. *Financiële gevolgen en risico's*: breng de financiële gevolgen en risico's goed in kaart van aanpalende dossiers (met name de impact van de woningbouwopgave) en maak hier afspraken over met alle betrokken partijen. Hierin wordt ook geadviseerd om afstemming te zoeken met andere ministeries, zoals het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
5. *Onderzoek of in plaats van een maatwerkcommissie een deskundigencommissie kan worden gevormd*: binnen het project is het idee van een maatwerkcommissie en de werkwijze van deze maatwerkcommissie nader uitgewerkt. Ten aanzien van de uitgewerkte werkwijze heeft een aantal gemeenten bezwaren geuit. In de bestuurlijke tafel van 31 mei 2024 is de mogelijkheid besproken om in plaats hiervan een deskundigencommissie in te stellen die vroegtijdig in het beoordelingsproces van wel/geen maatwerk wordt betrokken. Onderzoek of in plaats van een maatwerkcommissie een deskundigencommissie kan worden gevormd. U wordt geadviseerd om het uiteindelijke voorstel voor de commissie ter consultatie voor te leggen aan de betrokken partijen.

Wanneer wordt gekozen voor een maatwerkcommissie of een deskundigencommissie, dan zal de eenmaal geïnstalleerde maatwerkcommissie zich ook over de werkwijze moeten buigen. Pas dan kan de werkwijze worden vastgesteld. Voor beide commissies is het uitgangspunt dat deze bestaan uit onafhankelijke leden. Aan u wordt gevraagd om deze leden aan te wijzen en op zoek te gaan naar een goede samenstelling.

6. *Monitoring en evaluatie inrichten*: er zijn afspraken gemaakt over waarop monitoring en evaluatie plaatsvindt, hoe vaak dit gebeurt en wie hierin welke rol heeft. Deze verdeling en werkwijze moet worden ingericht en vastgelegd.
7. *Samenhang met Robuust Basisnet bewaken*: binnen uw ministerie loopt ook het project 'Robuust Basisnet'. Dit project heeft raakvlakken met het emplacementenproject. Zorg ervoor dat de resultaten van dit project met de uitkomsten van het project Robuust Basisnet goed op elkaar worden afgestemd.
8. *Aanpak overige emplacementen (zogenaamde Fase 2) bepalen*: voor de emplacementen waar structureel met gevaarlijke stoffen wordt gerangeerd (Fase 1) zijn met het emplacementenproject landelijke afspraken gemaakt. De vraag is welke afspraken er nodig zijn voor de emplacementen waar niet structureel met gevaarlijke stoffen wordt gerangeerd. Aan u wordt gevraagd om hier een antwoord op te geven.
9. *Een bestuurlijke overlegtafel voor externe veiligheid spoor vormen*: er zijn veel onderwerpen die spelen t.a.v. emplacementen. Met de oplevering van de totaalnotitie en deze brief komt er een eind aan de overlegstructuur van het emplacementenproject externe veiligheid. Tegelijkertijd blijft de aandacht voor veiligheid op het spoor. De bestuurders adviseren u om een bestuurlijke overlegtafel in te stellen waarin alle onderwerpen t.a.v. veiligheid op het spoor kunnen worden besproken.

Vraag aan u (4): aan u wordt gevraagd de adviezen voor het vervolg ter harte te nemen en aan te geven wat u met deze adviezen gaat doen of heeft gedaan.

Communicatie

Deze brief zal worden verstuurd aan alle gemeenten die een emplacement binnen hun gemeentegrenzen hebben waar structureel met gevaarlijke stoffen wordt gerangeerd. Hiermee worden zijn op de hoogte gebracht van de afronding van de inhoudelijke uitwerking, de non consensuspunten en de adviezen voor vervolg.

Graag ontvang ik van u een reactie op de vragen die in deze brief aan u zijn gesteld.

Namens de bestuurders van de bestuurlijke tafel,

Hoogachtend,

drs. J. van Belzen

Voorzitter bestuurlijke tafel emplacementenproject

Bijlage: Documenten die worden opgeleverd bij definitieve versie adviesbrief

Document	Status
1. Toelichting non consensuspunten en openstaande punten	Gereed
2. Oplegger totaalnotitie	Gereed
3. Totaalnotitie	Gereed
4. Bijlagen totaalnotitie:	
1. Plan van aanpak en spelregels emplacementenproject	Gereed
2. Beantwoording onderzoeksvragen plan van aanpak	Gereed
3. Memo categorisering spooreplacementen	Gereed
4. Notitie onderbouwing drempelwaardes, bevolkingsdichtheden en inventarisatiegebied	Gereed
5. Consequentieonderzoek en impact criteria aanwijkstraject bedrijfsbrandweer	Gereed
6. Overzicht voorzieningen- en maatregelpakketten	Gereed
7. Verslag overleg basis brandweezorg	Gereed
8. Handleiding PR-methodiek	Gereed
9. Notitie maatwerk-gelijkwaardigheid	Gereed
10. Factsheets spooreplacementen	Gereed (alleen factsheets toegevoegd die zijn vastgesteld)
11. Notitie monitoring	Gereed
12. Verantwoordingsdocument	Gereed