

Vergaderjaar 2007–2008

30 373

Vervoer gevaarlijke stoffen

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 december 2007

Naar aanleiding van uw brief van 6 september 2007 (kenmerk 07-VW-B-062) waarin u mij verzoekt om u schriftelijk te informeren over mijn ambities, de voortgang en planning van de totstandkoming van het Basisnet vervoer gevaarlijke stoffen voor weg, water en spoor, bericht ik u mede namens de minister van Ruimte en Milieu het volgende.

Het Basisnet is één van de twee sporen van de Nota Vervoer Gevaarlijke Stoffen (NVGS) (Kamerstuk 2005–2006, 30 373, nrs. 1 en 2). Het andere spoor van de NVGS is gericht op de permanente verbetering van de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen. De afgelopen maanden is een gespreksronde gehouden waarin de wensen en ambities van onder andere gemeenten, provincies, hulpverleners en bedrijfsleven ten aanzien van dit onderwerp zijn geïnventariseerd. Op basis daarvan is mijn ministerie samen met betrokkenen concreet aan de slag gegaan. Rond de jaarwisseling zal ik u nader over de voortgang van Spoor 2 informeren.

Als uitvloeisel van het «Kabinetsstandpunt Ketenstudies ammoniak, chloor en LPG» worden met DSM gesprekken gevoerd over het spoortransport van ammoniak tussen Geleen en IJmuiden. Zoals ik u op 17 juli 2007 schreef (TK 30 373 en 27 801, nr. 12) zijn de gesprekken met DSM nog gaande. Ik zal u over de uitkomsten hiervan informeren.

Ambitie Basisnet

Met de basisnetten Water, Weg en Spoor wordt beoogd een duurzaam evenwicht tussen ruimtelijke ontwikkelingen, vervoer van gevaarlijke stoffen en veiligheid te realiseren. Dit gebeurt door alle hoofdvaarwegen, rijkswegen en spoorwegen in te delen in categorieën. Deze categorieën verschillen in de mate waarin er beperkingen gelden voor vervoer en/of ruimtelijke ontwikkelingen. Beperkingen voor het vervoer worden vastgelegd in een gebruiksruimte, beperkingen voor ruimtelijke ontwikkelingen in een veiligheidszone. Daarnaast zal, in navolging van het externe

veiligheidsbeleid voor inrichtingen, de verantwoordingsplicht voor het groepsrisico¹ juridisch worden vastgelegd.

Het Basisnet zorgt enerzijds voor robuuste, duurzame en multimodale verbindingen tussen de chemische clusters en met het achterland. Daarmee biedt het Basisnet duidelijkheid aan vervoerders over welke routes zij nu en in de toekomst kunnen vervoeren. Ook wordt er zekerheid geboden aan verladers voor investeringsbeslissingen. Anderzijds biedt het Basisnet duidelijkheid aan gemeenten en provincies over de consequenties van het vervoer van gevaarlijke stoffen voor ruimtelijke ontwikkelingen alsmede voor de hulpverlening en rampenbestrijding. Na de vaststelling van het Basisnet wordt de onzekerheid van telkens veranderende marktverwachtingen namelijk vervangen door de zekerheid van vaste gebruiksruimtes voor het vervoer van gevaarlijke stoffen.

De ambitie is om de basisnetten zo vorm te geven dat er wordt voldaan aan de norm voor het plaatsgebonden risico² en dat overschrijdingen van de oriëntatiewaarde van het groepsrisico worden voorkomen of verminderd. Daarbij zullen alle betrokken partijen (Rijk, provincies, gemeenten en bedrijfsleven) worden aangesproken. Samen met de genoemde partijen is hiervoor een aanpak uitgewerkt.

In de huidige beleidspraktijk bestaat een onderscheid tussen nieuwe en bestaande situaties. Het NMP4 (2001) kondigt aan dat dit onderscheid wordt opgeheven. Dit betekent voor het Basisnet dat alle kwetsbare objecten binnen de veiligheidszones aan de PR 10^{-6} moeten voldoen. Het NMP4 stelt dat er situaties zijn waar dit niet onverkort kan worden gerealiseerd. Bijvoorbeeld wanneer internationale verdragsverplichtingen dit beletten of wanneer dit grote schade toebrengt aan de nationale economie of grootschalige sloop van de bestaande bebouwing met zich meebrengt. Voor het Basisnet wordt in kaart gebracht wat de consequenties zijn van het opheffen van het onderscheid tussen nieuwe en bestaande situaties. Daarbij zullen oplossingen in het vervoer, de infrastructuur en de ruimtelijke plannen worden onderzocht. Bestuurlijke afspraken zullen worden gerespecteerd.

Naast het zoeken naar oplossingen voor knelpunten wordt de mogelijkheid onderzocht om bij ruimtelijke ontwikkelingen rondom routes waarover substantieel vervoer van gevaarlijke stoffen plaatsvindt, rekening te houden met de effecten van een zogeheten plasbrand. Een plasbrand ontstaat wanneer een brandbare vloeistof uit een tank lekt en in brand geraakt. Het veiligheidsrendement van maatregelen tegen de effecten van een plasbrand is naar verwachting hoger dan andere maatregelen, omdat de kans op het optreden van dit ongevalsscenario het grootst is. Een nadere analyse van de juridische mogelijkheden en de kosten en baten hiervan zal moeten uitwijzen in hoeverre deze ambitie haalbaar en betaalbaar is.

De hulpverleningsorganisaties zullen tenslotte een voorstel uitwerken voor de omgang met restrisico's mede in relatie tot hulpverlening en zelfredzaamheid.

Planning

In de brief van 9 februari 2007 (Kamerstuk 2006–2007, 30 373, nr. 10) heeft mijn ambtsvoorganger aangegeven dat er voor de uitwerking van het Basisnet meer tijd nodig is en dat die tijd ook wordt genomen. Dit komt doordat het onderwerp complex is en omdat ervoor gekozen is om het Basisnet in een intensief samenwerkingsproces met alle betrokken partijen uit te werken.

¹ Het groepsrisico (GR) is de kans per jaar per kilometer transportroute dat een groep van 10 of meer personen in de omgeving van de transportroute in één keer het dodelijk slachtoffer wordt van een ongeval met gevaarlijke stoffen op die transportroute.

² Het plaatsgebonden risico (PR) is de kans per jaar dat een persoon die onafgebroken en onbeschermd op een plaats langs een transportroute verblijft, komt te overlijden als gevolg van een incident met het vervoer van gevaarlijke stoffen. Voor het plaatsgebonden risico mag die kans niet groter zijn dan 1 op de miljoen (10^{-6}) per jaar.

Mijn ambtsvoorganger meldde toen dat het haar ambitie was om de uitgewerkte voorstellen voor het Basisnet eind 2007 bestuurlijk af te stemmen en vervolgens aan u aan te bieden. Zij gaf daarbij tevens aan dat de haalbaarheid van de planning van diverse factoren afhankelijk is.

Mijn verwachting is dat de voorstellen voor de basisnetten Water en Weg eind 2007 in concept gereed zullen zijn. Een concept van het Basisnet Spoor zal naar verwachting pas in de loop van 2008 beschikbaar zijn. Zoals mijn ambtsvoorganger in haar brief aangaf, zullen de uitgewerkte voorstellen voor de drie basisnetten vervolgens gelijktijdig bestuurlijk worden afgestemd waarna ze aan u zullen worden aangeboden.

Mijn inzet is erop gericht de totstandkoming van het Basisnet Spoor te versnellen. Provincies en gemeenten geven aan dat zij behoefte hebben aan duidelijkheid over de ruimte die aan het vervoer van gevaarlijke stoffen wordt geboden en over de consequenties hiervan voor ruimtelijke ontwikkelingen. Hoe eerder die duidelijkheid kan worden geboden, hoe beter. Om deze fase zo effectief mogelijk te doorlopen, zullen hierbij de meest complexe situaties met voorrang worden opgepakt.

Ik wil echter voorkomen dat dit, zoals ook de VNG in augustus 2006 bij brief (VW06-676/VROM06-722) aan uw Kamer heeft aangegeven, ten koste gaat van zorgvuldigheid en draagvlak.

Stand van zaken basisnetten

Op basis van door alle betrokken partijen gezamenlijk vastgestelde uitgangspunten en ontwerpeisen worden de basisnetten Weg, Water en Spoor uitgewerkt. In juni 2007 zijn in twee landelijke informatie-bijeenkomsten medewerkers van overheden en bedrijven geïnformeerd over de voortgang hiervan.

Basisnet Water

De uitwerking van het Basisnet Water is het verst gevorderd. In mei 2007 hebben alle partijen op basis van het concept voorstel groen licht gegeven voor de afronding van het voorstel voor dit Basisnet. Op basis van het concept voorstel is tevens een begin gemaakt met de juridische vormgeving van dit Basisnet. Ook worden er voorbereidingen getroffen om de maatschappelijke kosten en baten te analyseren.

Op het water is, in vergelijking met weg en spoor, veel ruimte voor groei van het vervoer van gevaarlijke stoffen zonder dat dit voor externe veiligheidsknelpunten zorgt. Het Basisnet Water kan daardoor zo worden opgezet dat er ruimte is voor groei van het vervoer van gevaarlijke stoffen én dat er op een verantwoorde wijze langs de vaarwegen kan worden gebouwd. De verwachting is dat de PR 10^{-6} contour de komende 20 jaar niet op de oever zal komen. Een uitzondering hierop is mogelijk de Westerschelde. Daar kan bij een scenario van hoge vervoersgroei in 2033 de PR 10^{-6} contour bij Vlissingen op de oever te komen liggen en kan er sprake zijn van een overschrijding van de oriëntatiewaarde van het groepsrisico bij Terneuzen. Er is een bestuurlijk convenant gesloten tussen Rijk en Provincie Zeeland. Daarnaast hebben Nederland en Vlaanderen een Verdrag Gemeenschappelijk Nautisch Beheer gesloten. In beide bestuurlijke overeenkomsten is afgesproken dat partijen de externe veiligheidsituatie langs de Westerschelde monitoren en zich inspannen om te zorgen dat de risicocontouren buiten kwetsbare bestemmingen dan wel op het water blijven.

Rijkswaterstaat zal het vervoer van gevaarlijke stoffen monitoren en trends en ontwikkelingen analyseren. Zo kan Rijkswaterstaat tijdig waar- schuwen als de gebruikruimte overschreden dreigt te worden zodat er in

overleg met betrokkenen maatregelen kunnen worden genomen om dit te voorkomen. Om een overschrijding van de gebruiksruimte te voorkomen worden tevens de mogelijkheden onderzocht om te bevorderen dat bedrijven die vervoer van gevaarlijke stoffen met zich meebrengen zich vestigen aan die vaarroutes waarop veel ruimte is voor het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Basisnet Weg

In de zomer van 2007 zijn de tellingen van het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg afgerond. Tevens hebben de Adviesdienst Verkeer en Vervoer en het Kennisinstituut voor Mobiliteit een toekomstverkenning voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg opgesteld. Deze zijn samen met de verwachte ruimtelijke ontwikkelingen input voor het maken van risicoberekeningen. Het aantal kwetsbare objecten binnen de PR 10^{-6} contour en het aantal overschrijdingen van de oriëntatiewaarde van het groepsrisico lijken relatief beperkt te zijn.

De uitkomsten van de risicoberekeningen worden gebruikt om een voorstel voor het Basisnet Weg te maken. Hierbij zal rekening moeten worden gehouden met de typische kenmerken van het wegvervoer zoals het grote aantal vragers en aanbieders, de veelheid aan routes en het ontbreken van centrale verkeersleiding zoals bij het spoorvervoer.

De verwachting is dat het eindconcept voor het Basisnet Weg eind 2007 beschikbaar is. Daarna zullen de maatschappelijke kosten en baten worden geanalyseerd en wordt het Basisnet juridisch vormgegeven.

Basisnet Spoor

De resultaten van de risicoberekeningen voor het Basisnet Spoor komen in december 2007 beschikbaar. Dit is later dan verwacht omdat er veel tijd is gestoken in het verzamelen van informatie over ruimtelijke plannen van gemeenten langs het spoor en het opstellen van een marktverwachting van het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor. Deze recent door ProRail aan mij aangeboden «Marktverwachting 2007» laat een forse toename van het vervoer zien ten opzichte van de vervoersprognose uit 2003. Dit komt onder andere doordat er in 2003 nog geen inzicht was in het (extra) vervoer van gevaarlijke stoffen door de komst van de Tweede Maasvlakte, een groter verwacht volume gevaarlijke stoffen door de markt, de verwachte opkomst van transitvervoer en een sterke gerealiseerde groei van het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor in de afgelopen jaren. In de (beleidsvrije) «Marktverwachting 2007» worden er rond het jaar 2020 circa 127 000–137 000 wagons gevaarlijke stoffen per jaar verwacht op het Nederlandse spoorwegnet (waarvan 40 000 over de Betuweroute), terwijl dat er volgens de marktverwachting uit 2003 circa 54 000 waren.

In een recent afgeronde second opinion geeft het Kennisinstituut voor Mobiliteit aan dat de nieuwe actuele marktverwachting plausibel is en dat deze naar alle waarschijnlijkheid aan de bovenkant van de bandbreedte van mogelijke toekomstige rond het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor in Nederland zit. De actuele marktverwachting van ProRail wordt gebruikt voor het Basisnet. De marktverwachting is net als de ruimtelijke plannen van gemeenten input voor de risicoberekeningen op basis waarvan uiteindelijk gebruiksruimtes voor het vervoer en veiligheidszones voor de ruimtelijke ordening zullen worden vastgesteld. Gemeenten kunnen zich na de vaststelling van het Basisnet bij hun risicoanalyses baseren op deze gebruiksruimtes.

De komende periode, nadat de risicoberekeningen op basis van een «houtschoolschets» voor het Basisnet zijn afgerond, komt er inzicht in het aantal kwetsbare objecten dat in de toekomst binnen de PR 10^{-6} contour

kan komen te liggen en kan in overleg met betrokkenen naar oplossingen worden gezocht. Er zal tevens worden getracht om dreigende overschrijdingen van de oriëntatiewaarde van het groepsrisico te voorkómen of te verkleinen.

Als eerste zal worden onderzocht of door middel van slimme routing-opties het vervoer van gevaarlijke stoffen over de Brabantroute zo veel mogelijk kan worden beperkt. De verwachting is dat zo een deel van de spanning tussen vervoer, veiligheid en ruimtelijke ontwikkelingen kan worden weggenomen.

Ik wil ook afspraken maken met bedrijven die gevaarlijke stoffen laten vervoeren. Doel is de lading van de treinen zo samen te stellen dat de kans op een ontploffing (BLEVE) na een ongeluk verder wordt verkleind. Ook is het de bedoeling dat de bedrijven de Brabantroute zoveel mogelijk vermijden en gebruikmaken van de Betuweroute. Ik heb bijvoorbeeld onlangs Shell bereid gevonden in principe deze stap te nemen voor de transporten van LPG dat dit bedrijf op dit moment via de Brabantroute naar Duitsland laat vervoeren. Mijn verwachting is dat andere bedrijven snel zullen volgen.

Deze korte termijn maatregelen worden in 2008 genomen.

Voor resterende problemen zal naar lokale oplossingen worden gezocht zoals bijvoorbeeld langzamer rijden en het instellen van tijdsvensters. Ook aanpassingen in ruimtelijke plannen behoren tot de mogelijkheden. Verder moet nader onderzoek uitwijzen of aanpassingen aan het spoor, zoals het aanleggen van spoorverbindingbogen, op langere termijn mogelijk en zinvol zijn.

De omvang van de externe veiligheidsproblematiek is bepalend voor de termijn waarbinnen het Basisnet Spoor kan worden afgerond. Mijn inschatting is dat daarvoor zeker nog tot medio 2008 nodig is, waarna er een maatschappelijke kosten-batenanalyse zal worden uitgevoerd en de juridische doorwerking zal worden uitgewerkt.

Voor de korte termijn trekken mijn collega van Ruimte en Milieu en ik ruim 6 miljoen euro uit om de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor in Zuid-Holland en het zuiden van Nederland te vergroten. De maatregelen bestaan bijvoorbeeld uit het verbeteren van seinen om roodlicht passages te voorkomen en voorzieningen voor brandweer en andere hulpverleners. Dit is besloten in een overleg dat de minister van Ruimte en Milieu en ik op 14 november 2007 hebben gehad met bestuurders uit Noord-Brabant, Limburg en Zuid-Holland. Directe aanleiding voor dit overleg was de bijna-botsing tussen een personentrein en een goederentrein bij Tilburg in juli van dit jaar.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings