

Positioneringsnotitie rondetafelgesprek Spoorgoederenvervoer

Vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat van de Tweede Kamer,

Prof.dr.ir. Nils Rosmuller (Nederlands Instituut Publieke Veiligheid en Universiteit Twente),

19 maart 2025

In het rondetafelgesprek op donderdag 27 maart 2025 komen voorgenomen beleidswijzigingen van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) aan de orde, betreffende twee onderdelen van het spoorvervoer gevaarlijke stoffen in Nederland:

- 1) (Robuust) Basisnet Spoor
- 2) Spooreplacements

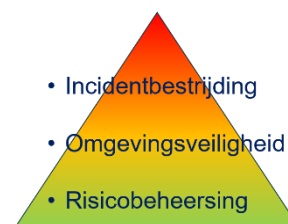
Beide voorgenomen beleidswijzigingen hebben gevolgen voor de veiligheid voor personen in de nabije omgeving van het doorgaande spoor (Robuust Basisnet) en de emplacementen. Het betreft in dat geval ongevallen met een kleine kans en grote gevolgen (KK/GG). Tevens betreft het een verdelingsvraagstuk van (nationale) baten (lees transport en handel), versus (lokale) lasten (veiligheidsrisico's).

Veiligheid

Hieronder mijn gedachtes vanuit veiligheid per voorgenomen beleidswijziging. Mijn veiligheidsbril bestaat uit drie lenzen:

- Risicobeheersing: de mogelijkheid om de kans op ongevallen met gevaarlijke stoffen te beperken;
- Omgevingsveiligheid: mocht er een ongeval met gevaarlijke stoffen plaatsvinden, wat zijn dan de gevolgen voor derden/omwonenden;
- Incidentbestrijding: mocht er een ongeval met gevaarlijke stoffen plaatsvinden, en er gevaren voor derden/omwonenden ontstaan, welke mogelijkheden zijn om de gevolgen te bestrijden (veelal door de brandweer)

De basis voor veiligheid wordt gelegd in de risicobeheersing, en de incidentbestrijding is 'slechts' het sluitstuk, de *'final line of defence'*, ten behoeve van de veiligheid. Duidelijk zal zijn dat voorkomen, en kans verkleining (risicobeheersing) de voorkeur verdient boven genezen (incidentbestrijding).



Robuust Basisnet Spoor

De aanleiding voor de beleidswijzigingen is dat het huidige Basisnet Spoor met risicoplafonds (maximale risico niveaus voor onderdelen van het doorgaande spoor) onuitvoerbaar is gebleken. De risicoplafonds worden overschreden (blijkt achteraf). Er is geen goed voorspellend beeld te geven van het aantal verwachte wagons met welke gevaarlijke lading, en er zouden geen routeringsbesluiten genomen kunnen worden. De kern van de voorgenomen beleidswijziging houdt in dat de nu nog bestaande risicoplafonds worden afgeschaft.

Deze voorgenomen beleidswijziging houdt in wezen een vrijbrief in voor een ongelimiteerde hoeveelheid vervoer van gevaarlijke stoffen op het Basisnet Spoor. Het geen als gevolg van de energietransitie in ons land, een aannemelijk ontwikkeling is. Dit betekent dat het risico voor omwonenden van het spoor, niet meer beperkt kan worden door middel van een beperking van de kans op een ongeval door het beperken

van vervoersaanbod aan gevaarlijke stoffen. Het risico voor omwonenden kan dan alleen nog beperkt worden door effectbeperkende maatregelen zoals maatregelen in de omgeving en aan gebouwen of door middel van incidentbestrijding. Lokale overheden krijgen te maken met de ruimtelijke beperkingen en te treffen maatregelen binnen de brand-, explosie- en gifaandachtsgebieden voor ontwikkelingen binnen respectievelijk 30m, 200m en 300m van het spoor.

Vanuit mijn veiligheidsbril gezien betekent de afschaffing van de risicoplafonds dat een belangrijk deel van de basis voor veiligheid, lees het verkleinen van de kans op ongevallen (risicobeheersing) door het maximaliseren van het aantal transporten met gevaarlijke stoffen, wordt losgelaten. Door vervolgens de veiligheid van omwonenden van het spoor als nog te 'waarborgen' door middel van incidentbestrijding en gebouw- en omgevingsmaatregelen, is in mijn optiek een laatste redmiddel. Het voelt als een spreekwoordelijke 'pleister' op een 'slagaderlijke bloeding': dat werkt niet.

De voorgenomen (Rijks-)beleidswijzigingen hebben in een klein land als Nederland direct gevolgen voor (lokale) omgevingsveiligheid, waarbij de verantwoordelijkheid voor de omwonenden gevoelsmatig enkel bij de lokale overheden komt te liggen.

Samengevat vindt door deze voorgenomen beleidswijziging in mijn optiek een uitholling van de omgevingsveiligheid plaats, en zijn de baten (Rijk) en lasten (lokale overheden) van het spoorvervoer ongelijk verdeeld. Het Rijk en spoorvervoerders kunnen onbeperkt vervoeren (baten), terwijl de veiligheidsrisico's, ruimtelijke beperkingen en veiligheidsmaatregelen (lasten) ten laste van de lokale overheden worden gelegd. Laatstgenoemden hebben geen inzicht, laat staan sturingsmogelijkheden op de aard en omvang van het spoorvervoer van gevaarlijke stoffen.

Emplacementen

De kern van de voorgenomen beleidswijziging houdt in dat er geen vergunningsplicht voor emplacementen meer bestaat, en dat er voor de emplacementen een set van uniforme maatregelen en voorzieningspakketten komen. Tevens moet (extra) lokaal maatwerk in de toekomst niet meer mogelijk zijn, met in het verlengde daarvan het afschaffen van de aanwijsbevoegdheid van veiligheidsregio's tot het verplichten van het hebben van een bedrijfsbrandweer op emplacementen.

De aanleiding voor de voorgenomen beleidswijzigingen is dat er onvoldoende uniformiteit (in de toepassing/uitkomst) met in het verlengde lokale willekeur, bestaat ten aanzien van de omgevingsveiligheid(smaatregelen) bij emplacementen met als gevolg lokale afwijkingen/verschillen bij ogenschijnlijke gelijke situaties.

Deze voorgenomen beleidswijziging inzake de afschaffing van de vergunningsplicht houdt in dat ook hier geen beperkingen meer zouden bestaan voor de aard en omvang van de rangeeractiviteiten op emplacementen. Vanuit een risicobeheersingsoptiek is dat een verslechtering van de (omgevings)veiligheid (waarbij opgemerkt dat woonbebouwing veelal op behoorlijke afstand van emplacementen is gelegen, (een enkele uitzondering daargelaten zoals Venlo), en dus de onveiligheid van 'omwonenden' beperkt verslechtert).

Ook het ontnemen van de lokale bevoegdheid tot het aanwijzen van een bedrijfsbrandweer op emplacementen (onder de strikte voorwaarden van 1) aantoonbaar bijzonder gevaar, 2) effecten buiten het emplacement en 3) toegevoegde waarde van een bedrijfsbrandweer) kan gezien worden als een verslechtering van de veiligheid en beperking van maatwerk op basis van de lokale situatie en bijzondere omstandigheden. Wanneer er een bedrijfsbrandweer, op aanwijzing van de veiligheidsregio, aanwezig is op een emplacement, kan deze dienen als vangnet voor de omgevingsveiligheid (KK/GG). Dit kan eveneens een vangnet betekenen voor allerlei andere incidenten op het emplacement, van druppellekkages, kleine

botsingen (grote kans/kleine gevolgen) tot de grote branden lekkages van gevaarlijke stoffen met grote gevolgen (kleine kans/grote gevolgen). Relatief kleine incidenten kunnen met een bedrijfsbrandweer 'in de kiem gesmoord worden' (want snel, met deskundigheid en passend materieel ter plekke) waardoor grote incidenten met effecten in de omgeving voorkomen kunnen worden. Sowieso is het bestrijden van spoorincidenten complex vanwege het benodigde specialistische materieel, en specifieke spoorse deskundigheid, waartoe de overheidsbrandweer beperkt toe in staat is. Een bedrijfsbrandweer biedt dan meer soelaas. Dit helpt ook bij de versterking van de weerbaarheid van de spoorse organisatie.

Daar staat in de beleidsvoornemens tegenover dat met maatregelen- en voorzieningenpakketten (vaste voorzieningen) gewerkt gaat worden die zijn afgestemd op de risicoclassificatie van de desbetreffende emplacementen. Wanneer de maatregelen- en voorzieningenpakketten rekening houden met de locatie van het emplacement en de activiteiten erop zodanig dat kansen op en gevolgen van ongevallen op emplacementen beperkt blijven tot het emplacement, een bedrijfsbrandweer (incidentbestrijding) een beperkte toegevoegde waarde levert aan de veiligheid, en daarmee ook de relevantie van de aanwijsbevoegdheid hiertoe afneemt (zie de hierboven genoemde voorwaarden voor aanwijzing). Het afschaffen van de aanwijsbevoegdheid is onder genoemde voorwaarde (een substantieel maatregelen- en voorzieningenpakket voor de veiligheid die effecten beperken tot het emplacement) in dat geval geen grote 'aderlating'. Een dergelijk pakket draagt bij aan de realisatie van een basis veiligheidsniveau en de beperking van lokale verschillen op het emplacement. Hetzelfde geldt voor het beperken van de maatwerk-optie. De ervaringen met uniforme veiligheidsmaatregelpakketten heeft op het gebied van wegtunnels zowel veiligheid als rust gebracht in het tunneldossier (in de jaren 2010 en verder). Overigens geldt voor wegtunnels nog altijd de (openstellings)vergunningplicht.

In breder perspectief: verdelingsvraagstuk

De vraag die hier ook aan de orde is, is dat als men perse de (onbeperkte) vervoershoeveelheden wilt transporteren en rangeren (en dat is met de energietransitie een logische lijn), hoe relatief veilig zijn dan alternatieve vervoersmodaliteiten (buis, binnenvaart en weg)? We transporteren gevaarlijke stoffen niet omdat we dat zo graag willen, maar omdat het nodig is voor onze welvaart. Normaliter geldt dat, ceteris paribus en beredeneerd vanuit een veiligheidsperspectief, het vervoer van gevaarlijke stoffen door buisleidingen het veiligst is, dan de binnenvaart, gevolgd door het spoor en tot slot het wegvervoer. De buisleiding en binnenvaart bieden op korte termijn onvoldoende mogelijkheden. Dan resteert het spoor (hoewel de spoorse 'risicoruimte' aangeeft dat ook hier in de huidige situatie onvoldoende mogelijkheden zijn, en het maar de vraag is of de spoorcapaciteit (sporen en spoorketelwagens) toereikend is) en de weg. Gegeven de nationale noodzaak het vervoer van gevaarlijke stoffen (en energie) te accommoderen, dan is het spoor als transportmodaliteit in de tussenperiode tot gereedheid van buisleiding en binnenvaartinfrastructuur, te prefereren boven de weg: het spoor is goed gereguleerd, kent minder vrijheidsgraden dan de weg, en heeft een relatief lage ongevalskans. In dat licht bezien (de noodzaak van vervoeren en het enige alternatief is het wegvervoer), is het spoorvervoer, voor het Rijk, de voor de hand liggende modaliteit. Een passende vorm van compensatie van lokale overheden, in termen van bevoegdheden en financiën, hoort daar dan even zozeer bij.