

Position paper: Evaluatie Basisnet (ECORYS)

Achtergrond

Op 14 juli 2021 heeft de staatsecretaris van het ministerie van IenW in een kamerbrief aangegeven dat een juridische evaluatie plaats zou vinden van het Basisnet Spoor, met name op de aspecten sturing en handhaving, waarbij ook gekeken wordt naar de werking van het Basisnet water en het Basisnet weg. Het ministerie van IenW heeft een brede beleidsevaluatie uit laten voeren, waar de juridische analyse onderdeel van uit maakt. Deze evaluatie is uitgevoerd door Ecorys, samen met de Kwink-groep en de Erasmus Universiteit. Centraal staat de vraag of met het Basisnet de beoogde maatschappelijke doelen zijn bereikt: is er sprake van een duurzaam evenwicht tussen het vervoer van gevaarlijke stoffen, ruimtelijke ontwikkeling en veiligheid zodat het vervoer van gevaarlijke stoffen mogelijk blijft en de ruimtelijke ontwikkeling rond de infrastructuur op verantwoorde wijze kan plaatsvinden.

In deze paper vindt u de hoofdconclusies van de evaluatie. Voor een uitgebreide uiteenzetting van de resultaten van de evaluatie wordt verwezen naar het eindrapport. De conclusies zijn gebaseerd op feitelijkheden: van hetgeen vastgelegd is in wetten en toelichtingen, tot te verifiëren feiten uit de praktische uitwerking. Alle conclusies zijn de verantwoordelijkheid van de opstellers van dit rapport en vormen daarmee een onafhankelijk oordeel. De evaluatie kijkt met name terug op de werking van de systematiek van het Basisnet en geeft aan wat achterliggende ontwerpprincipes en uitgangspunten zijn geweest en hoe deze in de praktijk hebben uitgespeeld.

Doel en werking Basisnet

Teneinde een duurzaam evenwicht te bereiken tussen de verschillende belangen is in 2015 het Basisnet ingevoerd. Het doel van het Basisnet is het zorgen voor de balans tussen het vervoer gevaarlijke stoffen, de ruimtelijke ontwikkeling en veiligheid. De wettelijke systematiek van het Basisnet moest voor alle partijen duidelijke en robuuste kaders bieden. Helder moest zijn welke ruimte er beschikbaar is voor zowel vervoer als ruimtelijke ontwikkelingen. Bindende factor in de systematiek van het Basisnet vormt de doelstelling om een duurzaam evenwicht tot stand te brengen en in stand te houden. Het dienen van de verschillende maatschappelijke belangen en onderlinge samenhang is complex en het definiëren van wanneer deze belangen 'in balans' zijn is inherent lastig, en meer politiek bepaald dan onafhankelijk vast te stellen. Belangrijke redenen hiervoor zijn: veiligheid is een lastig begrip en zolang er niets 'misgaat' is de situatie veilig gebleken. Zekerheid daarover is echter nooit te geven. Ook de tijdshorizon waarin veranderingen doorgevoerd kunnen worden, verschillen zeer tussen met name transport (op korte termijn en zeer volatiel) en ruimtelijke ordening (lange termijn en zeer structurend).

In het Basisnet is gekozen voor een systematiek van integrale risicobenadering om het evenwicht te bewerkstelligen en het vaststellen van risicoplafonds als resultante van de afweging van de verschillende belangen. Belangrijkste uitgangspunt daarbij is het voorkómen van een onacceptabele risicovolle situatie als gevolg van een verstoring in het evenwicht tussen de ruimtelijke ontwikkelingen, veiligheid en het vervoer van gevaarlijke stoffen. In de risicobenadering van het Basisnet wordt gestreefd naar een dusdanige verhouding tussen kans en effect van een ongeval met gevaarlijke stoffen dat een maatschappelijk aanvaardbaar geacht veiligheidsniveau wordt geborgd. Het Basisnet doet dit doormiddel van risicoplafonds. Worden of dreigen deze risicoplafonds te worden overschreden dan zou het duurzame evenwicht in gevaar kunnen komen.

Hoofdconclusies

Het Basisnet heeft in zijn huidige vorm in het beste geval een functie om de risico's verbonden aan het vervoer van gevaarlijke stoffen te monitoren, en te bekijken of en zo ja welke, maatregelen nodig zijn in het geval van toenemende risico's. Er is naar aanleiding van vastgestelde overschrijdingen ook daadwerkelijk overleg geweest met de sector en er zijn gezamenlijke maatregelen genomen om risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen te reduceren door investeringen in materieel, infra en afspraken te maken over de te gebruiken route. Het is echter de vraag of de systematiek met risicoplafonds hierin doorslaggevend is geweest. Als de risicoplafonds gezien worden als resultante van de afweging van de verschillende belangen en een overschrijding van de risicoplafonds als een verstoring van het evenwicht, dan moet echter geconcludeerd worden dat de systematiek niet functioneert en ook niet goed kan functioneren.

De structurele overschrijdingen van de risicoplafonds op bepaalde spoortracés laten zien dat de huidige systematiek onvoldoende functioneert in het bewaken van het evenwicht. Dit heeft te maken met intrinsieke tekortkomingen aan de bestaande systematiek en aannames achter de werking van de systematiek die in de praktijk anders uitpakken dan van tevoren gedacht. Uit de voor deze evaluatie uitgevoerde juridische analyse blijkt dat de huidige Wet Basisnet niet de nodige wettelijke handvatten biedt, noch voor de minister, noch voor de infrabeheerders of eventueel toezichthouders, om (proactief) ervoor te zorgen dat risicoplafonds niet overschreden worden door te sturen op transportstromen. Hiermee kan het huidige systeem met vastgestelde risicoplafonds niet functioneren. Een heldere afweging over wat het Basisnet in essentie zou moeten doen, wat daar in termen van sturing voor nodig is en wat de consequenties daarvan zijn voor de verschillende partijen, is in onvoldoende mate gemaakt, dan wel vastgelegd.

Het Basisnet heeft dan ook niet gezorgd voor duidelijke en robuuste kaders voor het handelen van de verschillende partijen. In de praktijk wordt juist volop discussie gevoerd over de rol en verantwoordelijkheden van partijen in het systeem, waarbij vooral gewezen wordt op het ontbreken van sturing op en handhaving van risicoplafonds en andersom op het gebrek aan sturing op en afstand houden tot risicovolle activiteiten. Doordat het systeem leunt op risicoplafonds, gaat de discussie veelal over de (ernst van de) overschrijdingen en de naleving van plafonds in plaats van beheersing van risico's. Veel minder aandacht is hierdoor uitgegaan naar het verbeteren van de veiligheid op de locaties waar de risico's het grootst zijn en naar de investeringen in materieel en infrastructuur die zijn gedaan en nog genomen kunnen worden ter vergroting van de veiligheid van de spoorketen.