

Vergaderjaar 2024–2025

30 373

Vervoer gevaarlijke stoffen

29 893

Veiligheid van het railvervoer

Nr. 80

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2024

In deze brief deelt het Ministerie van IenW hoe invulling en uitvoering zal worden gegeven aan de verbeteringen van het basisnet en de regelgeving voor spoorwegemplacements.

Allereerst wordt in deze brief ingegaan op het alternatief voor het huidige basisnet voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, een robuust basisnet. Vervolgens wordt omschreven aan welke richting het ministerie denkt voor de invulling van landelijke regelgeving voor maatregelen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen op spoorwegemplacements. Met algemeen geldende regelgeving kunnen op termijn de huidige lokale vergunningen op emplacementen worden vervangen. Als laatste komen de vervolgstappen van beide systeemveranderingen aan de orde.

Basisnet

Reeds vier jaar wordt er gewerkt aan een alternatief voor het huidige basisnet¹ voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. In die tijd is de Kamer regelmatig op de hoogte gehouden van de voortgang. Verleden jaar heeft de Kamer een externe evaluatie van het basisnet ontvangen, met de conclusie dat het basisnet in zijn huidige vorm niet uitvoerbaar is, en eerder dit jaar heeft het Ministerie van IenW een brief met een overzicht van opties voor een verdeling van de verantwoordelijkheid tussen Rijk en decentrale overheden voor de veiligheid van het transport van gevaarlijke stoffen gestuurd.^{2, 3}

¹ Dit zijn de krachtens de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs), artikel 13 eerste lid, aangegeven wegen, binnenwateren en hoofdspoorwegen. Het betreft de hoofdtransportroutes voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Andere routes kunnen ook gebruikt worden voor het vervoer van gevaarlijke stoffen tenzij dat expliciet verboden is, maar dat zal sporadisch het geval zijn.

² Kamerstuk 30 373, nr. 77, 17 oktober 2023.

³ Kamerstukken 30 373 en 29 893, nr. 78, 24 juni 2024.

Er is in die vier jaar ook uitvoerig gesproken met de decentrale overheden en met name over hun zorgen over het vervoer van gevaarlijke stoffen. Centraal in die gesprekken stond vaak de wijze waarop invulling kon worden gegeven aan het veilig kunnen bouwen langs het spoor. Met deze brief wil het ministerie de Kamer uitleg geven over hoe dit nieuwe, robuuste, basisnet eruit komt te zien.

Nederland heeft een grote, internationaal gerichte economie. De havens, vooral de haven van Rotterdam, en de chemische industrie spelen een belangrijke rol in onze welvaart. Door deze havens en industrieën worden veel stoffen, halffabricaten en goederen geproduceerd en vervoerd.

Een deel van de vracht bestaat uit gevaarlijke stoffen, die vooral via buisleidingen en schepen (samen goed voor circa 90 procent) van de havens naar andere delen van het land en het buitenland gaan. Kleinere volumes (circa 8 procent) worden per vrachtwagen vervoerd. Er zijn weinig maatschappelijke zorgen over de risico's van het transport via deze modaliteiten.

De resterende circa 2 tot 3 procent wordt per trein vervoerd. Dit gaat deels over de Betuweroute⁴ en deels door dichtbevolkte gebieden, wat vooral bij decentrale bestuurders langs de Brabantroute en de Benthimroute voor ongerustheid zorgt, vooral in relatie tot de woningbouwopgave die zij hebben.⁵

Risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen

Bij alle vormen van het vervoer van gevaarlijke stoffen zijn er strikte internationale veiligheidsregels en is er goed toezicht op de naleving, maar is er ook sprake van restrisico's. Gelukkig is de kans op een groot ongeluk met meerdere slachtoffers heel erg klein. Het vervoer van gevaarlijke stoffen, of het nu veel of weinig is, kunnen we daarom in beginsel als veilig beschouwen. Omdat een incident echter nooit uit te sluiten is, houden we dichtbij transportroutes rekening met dit restrisico van het vervoer van gevaarlijke stoffen bij het bouwen van woonhuizen en zeker bij kwetsbare gebouwen zoals kinderdagverblijven of ziekenhuizen. Het ministerie hecht belang aan het vasthouden van dat uitgangspunt.

Het basisnet is het netwerk van die belangrijkste transportroutes voor gevaarlijke stoffen (weg, water, spoor). Het is voornamelijk bedoeld om te zorgen dat er rekening kan worden gehouden met de restrisico's van het vervoer van deze stoffen door drukbevolkte gebieden. Het idee achter het huidige basisnet is dat het Rijk zorgt voor de veiligheid van het transport zelf, terwijl gemeenten op basis van zogenaamde risicoplafonds⁶ kunnen bepalen hoe ze de gebouwde omgeving inrichten. In de huidige regelgeving mogen steden alleen niet binnen de plaatsgebonden 10^{-6} risicocontour bouwen. Daarbuiten is het in principe aan de steden om een afweging te maken over waar en hoe er gebouwd wordt. Decentrale overheden (IPO en VNG) hebben aangegeven dat ongelimiteerd vervoer van gevaarlijke stoffen door hun steden onwenselijk is.

⁴ Er wordt hard gewerkt aan de uitbreiding van de capaciteit van de Betuweroute wat uiteindelijk leidt tot ongeveer 50% extra capaciteit en aanzienlijk minder vervoer, op met name de Brabantroute.

⁵ Zie bijvoorbeeld Kamerstuk 2023D13926 (Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 2134). Vragen gesteld antwoord op vragen van het lid Van Ginneken over het bericht in het Algemeen Dagblad/De Dordtenaar «Gevaarlijke treinen door steden verbieden kan wel».

⁶ Het betreft het maximaal toegestane plaatsgebonden risico op de door middel van artikel 14, eerste en tweede lid van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, aangewezen plaatsen. Deze plafonds zijn tot stand gekomen op basis van beleidsmatige keuzes die in het basisnet zijn gemaakt.

Provincies en gemeenten zeggen een systeem te willen met een samenspel van harde en zachte maatregelen, zoals een beperkt kernnet en het zo veel mogelijk voorkomen van vervoer van gevaarlijke stoffen door dichtbevolkt gebied. De provincies en gemeenten hechten aan een gemeenschappelijk toetsingskader, ook in relatie tot risicoplafonds en een sluitstuk op het maatregelenpakket dat ziet op een wettelijke mogelijkheid tot sturing van vervoer van gevaarlijke stoffen. Dit is voor het ministerie een onbegaanbaar pad, zoals ook uitvoerig gemotiveerd in de brief aan de Kamer over de evaluatie van het huidige basisnet.⁷

Keuze voor het robuuste basisnet

Er zijn in de voorgaande brief van 24 juni 2024 twee hoofdopties geschetst waarbij het uitgangspunt is dat het vervoer van gevaarlijke stoffen zo veilig moet zijn als redelijkerwijze mogelijk is, zeker ook als het door stedelijke gebieden gaat. De basis zijn de strenge internationale regels voor het transport en het Rijk heeft de verantwoordelijkheid voor het toezicht daarop.

Een belangrijk verschil tussen beide opties en het huidige basisnet is dat rekening gehouden zal moeten worden met het werkelijke c.q. verwachte volume van het vervoer van gevaarlijke stoffen en er niet van uit kan worden gegaan dat er een wettelijk maximum aan het vervoer of de restrisico's gesteld wordt.

De eerder geschetste opties zijn:

1. Overgaan naar een «robuust basisnet»: dit houdt onder meer in dat er aandachtsgebieden zijn om de risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen te beheersen. Gemeenten kunnen dan nog steeds zelf beslissen over hoe ze met de ruimtelijke veiligheid omgaan, maar er zijn extra regels en gebieden waar meer aandacht nodig is voor brand- en explosiegevaar. De risicoplafonds uit het huidige basisnet vervallen.
2. Afschaffen van het basisnet: dit zou gemeenten meer vrijheid geven bij het maken van hun eigen plannen, maar er gelden dan alleen de algemene regels voor een veilige omgeving langs de transportwegen op basis van artikel 5.2 van het Bkl.⁸ Ook bij deze variant vervallen de risicoplafonds.

Het is nu de hoogste tijd om een keuze te maken en het huidige systeem te vervangen door een systeem dat wel kan werken.

Robuust basisnet

Het belangrijkste voordeel van het aanwijzen van infrastructuur waarover (structureel) vervoer van gevaarlijke stoffen plaatsvindt, is dat er een wettelijke grond is voor het aanwijzen van aandachtsgebieden voor brand, explosie en gifwolken langs de structurele routes voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Gemeenten dienen als gevolg van de aandachtsgebieden bij hun ruimtelijke plannen langs de aangewezen infrastructuur expliciet een risicoverantwoording uit te voeren en daarbij aandacht te schenken aan de mogelijkheid van een groot incident.⁹ Gemeenten dienen bovendien rekening te houden met voorschriften voor zeer kwetsbare

⁷ Kamerstuk 30 373, nr. 77, 17 oktober 2023.

⁸ In artikel 5.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) is de plicht opgenomen om in een omgevingsplan voor risico's van branden, rampen en crises rekening te houden met het belang van het voorkomen, beperken en bestrijden daarvan, de mogelijkheden voor personen om zich in veiligheid te brengen en de benodigde geneeskundige hulpverlening.

⁹ Dit geldt ook voor het Rijk ingeval van de aanleg van nieuwe infrastructuur.

gebouwen binnen een afstand van 200 meter langs de infrastructuur.¹⁰ Door het vastleggen van de infrastructuur voor structureel vervoer van gevaarlijke stoffen is er ook de mogelijkheid om te verlangen dat gemeenten op die plekken rekening houden met de risico's van het over- en onderbouwen van de infrastructuur.

Het is overigens belangrijk om te beseffen dat het vervoer van gevaarlijke stoffen in principe overal mag plaatsvinden, dus ook buiten de in het robuust basisnet aangewezen infrastructuur.

Geen basisnet

Afschaffen van het basisnet en daarmee ook het afschaffen van de aandachtsgebieden rond de infrastructuur biedt de gemeenten uiteraard nog steeds de mogelijkheid om een expliciete risicoverantwoording af te leggen. Het stellen van eisen aan het over- en onderbouwen bij routes met structureel vervoer van gevaarlijke stoffen wordt echter zonder basisnet ingewikkelder.

Het maakt het dan ook lastiger om uit te leggen aan burgers waarom bepaalde keuzes worden gemaakt. Ook – zo is de verwachting – is het om dezelfde reden moeilijker voor gemeenten om bouwkundige maatregelen te eisen van projectontwikkelaars die vlak langs transportroutes willen bouwen.

Conclusie

De wens van gemeenten om zelf te bepalen hoe zij de afweging maken over ruimtelijke veiligheid begrijp ik. Met het robuuste basisnet komt het ministerie hen ook grotendeels tegemoet. Maar het behouden van aandachtsgebieden en voorschriftgebieden is bedoeld als wettelijke borging dat er rekening wordt gehouden met de mogelijkheid van een incident. Hoewel het belangrijk is dat gemeenten zelf kunnen bepalen hoe zij de afwegingen maken ten aanzien van de ruimtelijke veiligheid, biedt een basisnet met daaromheen aandachtsgebieden een goede basis voor een uniforme benadering van de externe veiligheid, de communicatie met burgers en projectontwikkelaars en het eisen van adequate maatregelen om gebruikers van zeer kwetsbare gebouwen te beschermen.

Al met al concludeert het ministerie dat een robuust basisnet voldoende voordelen heeft ten opzichte van het geheel loslaten van het basisnet. Daarom vormt dit de insteek bij de omvorming van het huidige systeem.

Uitwerking van het robuuste basisnet

Zoals aangegeven is het uitgangspunt van het ministerie dat het vervoer van gevaarlijke stoffen over weg, water en spoor dat aan de internationale veiligheidsvoorschriften voldoet, veilig is, en dat dat zo blijft ook als er meer wordt vervoerd.

Daarom is het uitgangspunt van het ministerie dat er geen onnodige belemmeringen voor de woningbouw worden opgelegd. De inzet van het ministerie is de decentrale overheden te ondersteunen bij het maken van

¹⁰ In artikel 5.15 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) wordt aangegeven dat rekening gehouden moet worden met het groepsrisico, waarbij (na de optie dat de ruimtelijke ontwikkeling buiten het aandachtsgebied wordt geplaatst) wordt aangegeven dat aan die bepaling ook wordt voldaan door maatregelen te treffen ter bescherming van personen in die gebouwen en op die locaties, of door het aantal daar aanwezige personen (mogelijke slachtoffers) te beperken. Kwetsbare gebouwen en locaties en zeer kwetsbare gebouwen worden onder de Omgevingswet in bijlage VI van het Bkl gedefinieerd. Kort samengevat gaat het daarbij om woningen, scholen en gebouwen waar zich mensen bevinden met beperkte zelfredzaamheid en grotere winkels en kantoren.

keuzes over de inrichting van de omgeving rond de infrastructuur. Hieronder wordt dit toegelicht.

Aandachtsgebieden en voorschriftengebieden rond het spoor

De verplichte aandachts- en voorschriftengebieden langs de transportroutes maken duidelijk waar rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid van een groot incident. Tegelijkertijd zorgt het voor extra administratieve lasten en kosten voor het nemen van maatregelen aan zeer kwetsbare gebouwen (bv. ziekenhuizen, kinderdagverblijven). De decentrale overheden hebben aangegeven bezwaar te hebben tegen het feit dat deze eisen ook gelden op plekken langs het spoor waarover slechts incidenteel vervoer van gevaarlijke stoffen plaatsvindt. Daarom wil het ministerie het basisnet spoor beperken tot deze belangrijkste routes en zullen omleidingsroutes en andere niet-structurele routes uit het basisnet spoor worden gehaald.¹¹ Het betreft in ieder geval de volgende routes: Dordrecht – Geldermalsen (Merwede-Lingelijn), Barneveld Noord – Ede-Wageningen, Mariënborg – Almelo en Meppel – Leeuwarden – Groningen. Hierover ga ik de komende drie maanden nader in gesprek met de decentrale overheden en zal ik de Kamer nader informeren.

Geen generieke verplichte maatregelen buiten de voorschriftengebieden

Decentrale overheden hebben ook aangegeven het lastig te vinden om risico's en maatregelen goed af te wegen zonder precies te weten hoeveel gevaarlijke stoffen er door hun gemeenten worden vervoerd. De optie om een set aan maatregelen verplicht te stellen waarmee de risico's worden beheerst is gezamenlijk met de decentrale overheden verkend. Zij hebben daarbij duidelijk gemaakt dat een verplichte set aan maatregelen voor hen geen optie is omdat lokale omstandigheden te zeer verschillend kunnen zijn om een dergelijke uniforme aanpak te rechtvaardigen.

Het ministerie wil daar in mee gaan maar daarbij de gemeenten wel faciliteren door goede voorbeelden beschikbaar te stellen. Het RIVM heeft daartoe een «maatregelenwiki» gemaakt, een online platform met goede praktijkvoorbeelden.¹² Deze website wordt de komende jaren verder aangevuld zodat er een nuttig overzicht ontstaat van effectieve maatregelen.

Het ministerie vindt het verder belangrijk dat gemeenten zo goed als mogelijk geïnformeerd zijn over het vervoer van gevaarlijke stoffen en de ontwikkelingen. Daarom wil het ministerie vanaf 2025 jaarlijks een monitoring uitvoeren en elke vijf jaar een brede inventarisatie maken van de ontwikkelingen. Daarbij zal ook worden gekeken hoe eerdere verwachtingen zich verhouden tot de werkelijke ontwikkelingen. De resultaten van deze verkenningen worden gedeeld met de decentrale overheden. Dit gebeurt bij voorkeur in regionale gesprekken, waarbij het de intentie is om samen met betrokkenen te kijken of extra maatregelen nodig en mogelijk zijn.

Het RIVM heeft de opdracht gekregen de verkenningsmethodiek uit te werken.

Geen vaste basisveiligheidsafstand

In de brief van 24 juni jongstleden is het idee van een vaste basisveiligheidsafstand genoemd; een vaste minimale afstand tussen infrastructuur

¹¹ Het vervoer van gevaarlijke stoffen over de niet-structurele routes blijft in de toekomst zonder beperkingen mogelijk.

¹² <https://maatregelenwiki.nl/>

en bebouwing. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van VRO toont aan dat dit grote gevolgen kan hebben voor de woningbouwopgave.¹³ Er zijn al zogenaamde «beperkingengebieden» en «vrijwaringszones» langs de infrastructuur, waarin alleen met toestemming van Rijkswaterstaat of ProRail gebouwd mag worden. In combinatie met de aandachtsgebieden geeft dit voldoende zekerheid dat een goede afweging van het veiligheidsbelang kan worden gemaakt bij bouwplannen.

Overige elementen

Uiteraard blijft de inzet van het ministerie gericht op het voorkomen van vervoer van gevaarlijke stoffen waar dat kan. Het Ministerie van IenW blijft in overleg met de ministeries van VRO en KGG om samen met decentrale overheden te verkennen hoe locatiebeleid aanknopingspunten biedt om nieuwe stromen vervoer van gevaarlijke stoffen te voorkomen.

Zoals ook beschreven in de kamerbrief Kabinetsvisie waterstofdragers¹⁴ ziet het kabinet transport van gevaarlijke stoffen door buisleidingen als een gewenste optie. Daarbij moeten uiteraard ook de veiligheidsvoorwaarden voor de buisleiding in acht worden genomen. Het Ministerie van IenW blijft hierover in nauw overleg met het Ministerie van KGG.

Het ministerie zal de convenanten waarin afspraken gemaakt zijn over het vervoer van ammoniak en chloor doorzetten. Ook de afspraken met het bedrijfsleven over het BLEVE-vrij¹⁵ rijden zal het ministerie handhaven. Daarnaast zal worden verkend of er meer afspraken met het bedrijfsleven kunnen worden gemaakt om het vervoer van gevaarlijke stoffen door woonkernen te voorkomen. Daarbij zal ook worden gekeken of op termijn bepaalde stromen van gevaarlijke stoffen over het spoor, (gedeeltelijk) naar de binnenvaart kunnen worden verplaatst.

Over al deze maatregelen wil ik de komende drie maanden nader in gesprek met de decentrale overheden en daarover zal de Kamer vervolgens worden geïnformeerd.

Bij dit alles wil het ministerie nogmaals benadrukken dat het Rijk verantwoordelijk is om toe te zien op de veiligheid van de infrastructuur. De eisen aan de vervoersmiddelen en verpakkingen tijdens het vervoer van gevaarlijke stoffen zijn vastgelegd in internationale regelgeving. Het Rijk ziet toe op goede naleving van de eisen en zet in op continue aanscherping van die internationale regelgeving. Bij de volgende voortgangsbrief over het robuuste basisnet zal het ministerie de Kamer nader informeren over de Nederlandse inzet om de internationale regelgeving aan te scherpen en/of te verduidelijken.

Samengevat

Het is tijd het huidige systeem te verlaten en te vervangen door een robuuster systeem dat bestaat uit het aanwijzen van de infrastructuur waarover structureel transport van gevaarlijke stoffen plaatsvindt. Rond deze infrastructuur liggen aandachtsgebieden voor brand en explosie en vanaf 1 januari 2026 zullen daar de aandachtsgebieden voor gifwolken aan worden toegevoegd.

De ontwikkelingen worden gevolgd door jaarlijkse monitoring en vijfjaarlijkse verkenningen waarin de ontwikkelingen op het gebied van

¹³ Bijlage onderzoek Impactanalyse woningbouw vaste afstand basisnet Spoor.

¹⁴ Kamerstuk 32 813, nr. 1424, 22 november 2024.

¹⁵ BLEVE staat voor «boiling liquid expanding vapour explosion». Bij BLEVE-vrij rijden worden de treinen zo samengesteld dat dit scenario nagenoeg niet kan voorkomen.

het vervoer van gevaarlijke stoffen worden geanalyseerd. Deze worden besproken met de decentrale overheden en de sector. De rijksoverheid blijft zich inzetten voor de veiligheid van het transport en het toezicht daarop.

2. Emplacementen

Spooremlacements zijn een essentieel onderdeel in het spoorvervoer en specifiek ook voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Het is de plek waar treinen worden samengesteld voordat ze verder gaan richting hun bestemming. Op een aantal emplacementen wordt dit ook structureel met treinen die gevaarlijke stoffen vervoeren gedaan. Er wordt op spooremlacements niet gewerkt met de gevaarlijke stoffen. Het vullen en legen gebeurt bij verladers. Er vinden enkel bewegingen plaats met deze wagons.

Zoals eerder in deze brief is benadrukt bestaan er bij het vervoer van gevaarlijke stoffen, en ook op emplacementen, risico's. De eerste inzet is altijd gericht op het voorkomen van een ongeluk en het voorkomen van uitstroom van gevaarlijke stoffen. Hiervoor gelden de (inter)nationale voorschriften en regelgeving aan de wagons, treinen, de spoorinfrastructuur en aan alle mensen die hiermee professioneel werken. Voor de omgeving gelden, zie hierboven, langs het basisnet aandachtsgebieden. In het geval er wel een stof vrijkomt kunnen er effecten optreden zoals brand, explosie of een gifwolk. Om deze effecten te beheersen worden op emplacementen voorzieningen aangelegd. Ondanks het landelijke karakter van het spoorvervoer zijn lokale bevoegde gezagen op dit moment verantwoordelijk voor het bepalen van de risico's en beheersmaatregelen op een emplacement.

De huidige situatie op emplacementen is veilig. Toch zagen lokale bestuurders, ProRail, veiligheidsregio's en het Rijk dat het stellen van lokale eisen op emplacementen tot onwenselijke situaties leidt. Lokale bestuurders kunnen lastig bepalen wanneer het «veilig genoeg is» wat leidt tot steeds strengere eisen. Dit leidt ook tot verschillen van inzicht tussen bevoegde gezagen waardoor er verschillen ontstaan in de geëiste maatregelen tussen regio's terwijl de risico's hetzelfde zijn. Voor ProRail, die het landelijk netwerk van emplacementen beheert, levert dit een onwerkbaar situatie op. Zij moeten steeds aan andere en strengere eisen voldoen terwijl er onduidelijkheid en discussie is over de veiligheidswinst van de maatregelen. Voor het Rijk is deze situatie ook onhoudbaar omdat wij als opdrachtgever van ProRail alle maatregelen moeten bekostigen terwijl de veiligheidswinst en doelmatigheid daarvan ter discussie staat.

Al lange tijd zien alle partijen dat de huidige situatie onhoudbaar is. Er is door het ministerie, in overleg met alle partijen, ingezet op de ontwikkeling van een nieuw landelijk stelsel met uniforme en uitlegbare risicobeoordelingen, maatregelen en voorzieningen, met meer oog voor de maakbaarheid en doelmatigheid.

In deze brief worden de denkrichtingen voor een nieuw stelsel met de Kamer gedeeld. Deze denkrichtingen zullen de komende periode nader worden uitgewerkt. Een definitief besluit over de invoering van het nieuwe stelsel kan pas worden gemaakt als het juridische kader is uitgewerkt en er een onderbouwd inzicht is van de financiële consequenties. Ook moet ProRail de maakbaarheid toetsen. Op dit moment wordt aan deze randvoorwaarden nog niet voldaan. Daarbij is er op dit moment nog geen financiële dekking voor de denkrichtingen. De definitieve keuze zal pas kunnen worden genomen op basis van de integrale Voorjaarsbesluitvorming. Mocht op een van deze onderdelen het

niet mogelijk blijken om de geschetste denkrichting vervolg te geven, dan zal ik de Kamer hierover informeren en daarbij ook aangeven op welke wijze dit ondervangen wordt. Tegelijkertijd hecht ik er wel aan de Kamer op dit moment vast te informeren over de denkrichtingen die het ministerie, in overleg met alle partijen, heeft ontwikkeld zodat voor alle betrokkenen duidelijk is waar het ministerie op dit moment staat met de voorgenomen stelselwijziging.

De denkrichtingen in deze brief zijn gebaseerd op de adviesbrief van de bestuurlijke tafel en de meest recente inzichten over de risico's op emplacementen. Het ministerie is voornemens om de volgende denkrichting voor het nieuwe stelsel nader uit te werken:

- Uniforme maatregelen- en voorzieningenpakketten in landelijke regelgeving in plaats van een lokaal vergunningsstelsel.
- Geen mogelijkheid voor lokale aanvullende maatregelen bovenop de uniforme pakketten.
- Bestaande voorzieningen die niet in de uniforme pakketten zijn opgenomen worden na volledige realisatie van de pakketten verwijderd.
- Op emplacementen waar incidenteel treinen die gevaarlijke stoffen vervoeren rangeren, worden geen maatregelen getroffen bovenop de (inter)nationale veiligheidsvoorschriften voor vervoer gevaarlijke stoffen, de infrastructuur en Robuust basisnet.

Onderstaand zal allereerst de basis worden toegelicht worden hoe tot deze denkrichtingen is gekomen: het advies van de bestuurlijke tafel en het onderzoek naar «warme BLEVE spoorvervoer». Vervolgens zal de samenhang met basisnet, de categorisering van emplacementen en richtinggevende keuzes nader worden toegelicht. Als laatste wordt vooruitgekeken aan welke randvoorwaarden nog moet worden voldaan alvorens een definitief besluit kan worden genomen en tot implementatie kan worden overgegaan. Hierbij zal gekeken worden naar de samenhang met de bedrijfsbrandweeraanwijzing, de nadere juridische uitwerking en het budgettaire beslag.

Advies bestuurlijke tafel Emplacementenproject

Sinds 2014 hebben er gesprekken plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van lokale bestuurders, ProRail, veiligheidsregio's en het Rijk om uit de huidige onwenselijke situatie te komen. Het ministerie stelt het op prijs dat alle partijen veel tijd en kennis in het project hebben gestoken. Dit heeft geleid tot overeenstemming op veel punten. Eerder is de Kamer geïnformeerd over de resultaten in 2018 en de noodzaak om het bestuurlijk overleg eind 2023 opnieuw op te starten. Onder de onafhankelijk voorzitter Jan van Belzen is in de bestuurlijke tafel tussen wethouders, het Ministerie van JenV en het Ministerie van IenW een advies opgesteld aan het Ministerie van IenW.¹⁶ Het advies richt zich op de inrichting van landelijke regelgeving en afspraken voor veiligheid op emplacementen.

In de brief adviseert de voorzitter van de bestuurlijke tafel het ministerie om de landelijke regelgeving uit te werken in lijn met de punten waar overeenstemming over is. Het gaat hier onder andere over de indeling van emplacementen waar structureel gerangeerd wordt met treinen die gevaarlijke stoffen vervoeren, en het voorzieningen- en maatregelenpakket op basis van die indeling alsook het opnemen van emplacementen in het basisnet.

¹⁶ Bijlage Definitieve adviesbrief bestuurlijke tafel landelijk emplacementenproject.

In het advies is ook aangegeven dat partijen niet op alle punten tot overeenstemming konden komen, maar er wel behoefte is aan een duidelijke keuze. Het ministerie wordt gevraagd hier keuzes in te maken. Concreet gaat het over de voorwaarden rondom maatwerk en de financiering daarvan en over de omgang met nu aanwezige voorzieningen op een emplacement.

De bestuurlijke tafel wijst daarnaast op een aantal punten waarover nadere afstemming nodig is, zoals de samenhang met de werkwijze van een bedrijfsbrandweeraanwijzing. Als laatste zijn er adviezen voor het vervolg opgenomen in de brief. Deze adviezen zullen worden betrokken bij de (juridische) uitwerking.

Onderzoek warme BLEVE spoorvervoer¹⁷

In 2024 heeft Antea een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden om de kans op en effecten van een «warme BLEVE» verder te verlagen. In het onderzoek wordt gekeken naar het doorgaande vervoer over het spoor en rangeren op een emplacement. Voordat een BLEVE (explosie) kan ontstaan moet zich eerst een reeks andere gebeurtenissen voordoen. Om al die gebeurtenissen te voorkomen stellen we (internationaal) eisen aan de infrastructuur, de treinen en wagens. Dit noemen we preventieve maatregelen. Voorbeelden hiervan zijn langzaam rijden en minder wissels. Daarnaast werkt een ballastbed ook voor het opnemen van een vloeistof of een plas. Er zijn verder maatregelen om het effect te voorkomen of verkleinen als er een ongeval plaatsvindt. Een voorbeeld van een repressieve maatregel is het bovengenoemde warme-BLEVE-vrij samenstellen van treinen.

Een warme BLEVE is gelukkig nog nooit in Europa voorgekomen. Antea concludeert dat alle in Nederland al genomen maatregelen ertoe leiden dat bij het rangeren van treinen op een emplacement er geen verdere repressieve maatregelen nodig zijn. Het risico op het ontstaan van een plasbrand die lang genoeg brand om een explosie te veroorzaken is verwaarloosbaar.

De uitkomsten van dit onderzoek waren bij het opstellen van het advies van de bestuurlijke tafel emplacementen nog niet bekend. Het advies gaat wel in op maatregelen om een plasbrand en warme BLEVE te bestrijden en mogelijke aanvullende lokale maatregelen. In de afweging voor de landelijke regelgeving en de denkrichtingen voor het nieuwe stelsel zoals in deze brief gedeeld wordt zijn deze inzichten wel meegenomen, omdat ze tonen dat het nog veiliger is dan we hiervoor dachten.

Uitwerking van landelijke regels voor spoorwegemplacementen

Het advies van de bestuurlijke tafel richt zich op de veiligheidseisen op emplacementen. Het gaat voornamelijk over de voorzieningen op emplacementen, maar er wordt ook geadviseerd om emplacementen op te nemen in het basisnet. De individueel vastgelegde plaatsgebonden risicoplafonds op alle emplacementen komen te vervallen. De emplacementen waar structureel wordt gerangeerd met treinen die gevaarlijke stoffen vervoeren komen onder het kernnet van Robuust Basisnet te vallen. Daarmee zal net als bij doorgaand vervoer met beperkingengebieden gewerkt worden. Daarnaast gelden de aandachtsgebieden en voorschriftengebieden voor alle emplacementen binnen het kernnet.

¹⁷ Bijlage Onderzoek warme BLEVE spoorvervoer en gepubliceerd op Onderzoek warme BLEVE spoorvervoer | Publicatie | Rijksoverheid.nl (BLEVE: zie voetnoot 13)

In het advies is aangegeven dat de voorzieningen op een emplacement afhankelijk moeten zijn van de categorie waar het emplacement is ingedeeld. De categorie hangt af van het type en de hoeveelheid vervoer en de bevolkingsdichtheid van de omgeving. Deze categorisering zal het ministerie bij de verdere uitwerking aanhouden.

Uniforme voorzieningen- en maatregelenpakketten

Voor elke categorie is er een voorzieningen- en maatregelenpakket voorgesteld. Deze pakketten zijn gemaakt voor een aantal incidentscenario's: een brand of ongeval waarbij geen gevaarlijke stoffen zijn betrokken, een toxische plas of wolk, een plasbrand en een warme BLEVE. Het ministerie is voornemens de voorgestelde pakketten op te nemen in de landelijke regels. Toezicht en handhaving op de voorzieningen blijft lokaal georganiseerd. De vergunningplicht op emplacementen vervalt. Voorwaarden voor de implementatie van de pakketten is wel dat er financiële middelen worden vrijgemaakt. Op dit moment zijn er nog geen middelen beschikbaar.

Daarbij wil het ministerie twee onderdelen uitlichten. Ten eerste de opkomsttijden. In de pakketten zijn eisen voorgesteld die over de opkomsttijden van de brandweer gaan. De Wet veiligheidsregio's schrijft voor dat de opkomsttijden worden opgenomen in de gebiedsgerichte aanpak van de veiligheidsregio's. Dit is een generiek voorschrift en het past niet om daar specifieke eisen aan toe te voegen via andere regelgeving. Daarom zal het ministerie, conform het advies, geen aanvullende eisen stellen aan de opkomsttijden van de brandweer. Dit betekent dat op dit onderdeel wordt afgeweken van de voorgestelde maatregel in het uniforme pakket.

Ten tweede de maatregelenpakketten. In de pakketten zijn maatregelen en voorzieningen opgesteld voor het scenario «plasbrand» en zijn de repressieve maatregelen hiervoor maatgevend ook voor het scenario van een warme BLEVE. Uit het onderzoek van Antea blijkt dat het risico en effect van een plasbrand en daardoor een warme BLEVE door de bestaande landelijke preventieve en repressieve maatregelen voldoende beheerst worden. Daardoor kunnen deze effecten niet ontstaan. Het ministerie is voornemens de maatregelen die voor deze scenario's zijn ontwikkeld wel op te nemen in de regelgeving, waarbij we gezien de nieuwste inzichten verder gaan dan strikt noodzakelijk. Daarmee doet het ministerie recht aan de gesprekken die de afgelopen tien jaar zijn gevoerd. Maar ook hiervoor geldt dat de budgettaire consequenties hiervan nog in beeld gebracht en gedekt moeten worden voor hierover een definitief besluit zal worden genomen.

Geen aanvullende lokale maatregelen bovenop de uniforme pakketten

Met de richting dat er uniforme pakketten in de algemene regels worden opgenomen wordt een grote stap gezet in de uniformering van de veiligheidsmaatregelen op spooreplacementen. Indien dit daadwerkelijk doorgevoerd kan worden betekent dit ook dat lokale bevoegde gezagen minder zeggenschap krijgen. Er is aan de bestuurlijke tafel uitgebreid gesproken over de mogelijkheid om in uitzonderlijke situaties lokaal maatwerk toe te staan. Het gaat in dat geval om aanvullende eisen bovenop de uniforme pakketten. Dit is een grote wens van de medeoverheden. Toch zal het ministerie in de juridische uitwerking meenemen om geen maatwerk toestaan bovenop de pakketten. De belangrijkste reden hiervoor is dat dat er met de medeoverheden in meerdere gesprekken geen overeenstemming is bereikt over reikwijdte, opzet en samenstelling van een onafhankelijke commissie die voorge-

nomen maatwerkbesluiten moet gaan toetsen. Er moet geconstateerd worden dat er te weinig draagvlak is om een gezamenlijke onafhankelijke toetsing van maatwerk te organiseren. Een onafhankelijke toetsing van lokaal maatwerk was een randvoorwaarde voor het ministerie om maatwerk toe te staan. Zonder toetsing blijft de huidige situatie in stand en kunnen lokale bevoegde gezagen eisen stellen bovenop de uniforme pakketten waardoor er verschillende eisen voor dezelfde risico's gaan gelden. Daar komt bij dat de nieuwe inzichten over plasbrand en warme BLEVE laten zien dat aanvullende repressieve maatregelen niet nodig zijn. In de uniforme pakketten zijn wel maatregelen voor deze scenario's opgenomen en wordt er een dusdanig veiligheidsniveau gerealiseerd dat aanvullende eisen via maatwerk leiden tot een overdimensionering.

Zonder maatwerk blijft het mogelijk om lokaal te kiezen om een voorgescreven voorziening uit het uniforme pakket op een alternatieve maar gelijkwaardige wijze te realiseren. Bijvoorbeeld als een alternatieve voorziening door de inrichting van het emplacement doelmatiger is en eenzelfde effect heeft. Ook kunnen bestaande voorzieningen die afwijken van de pakketten worden gezien als alternatieve invulling van het pakket en daarmee als een gelijkwaardige oplossing. De geschetste denkrichtingen voor de uniformere pakketten en maatwerken betekenen dat de regie voor investeringen op emplacementen bij het Rijk komt te liggen. Toekomstige wensen voor aanvullende voorzieningen op spooreplacementen kunnen medeoverheden via de reguliere processen met het ministerie bespreken. Daarbij geldt dat er in gezamenlijkheid besloten dient te worden wat nut en noodzaak van een maatregel is en dat er afspraken worden gemaakt over financiering van deze maatregelen.

Reeds aanwezige voorzieningen die niet in de pakketten zitten worden verwijderd

De derde denkrichting voor het nieuwe stelsel gaat over veiligheidsvoorzieningen die nu in vergunningen zijn opgenomen maar die niet in de uniforme pakketten zijn opgenomen. In lijn met het besluit om geen lokaal maatwerk toe te staan past het ook niet om deze bestaande voorzieningen te handhaven. De reden dat deze keuze is gemaakt ligt in het feit dat er een objectieve risicobeoordeling van de emplacementen heeft plaatsgevonden en dat ze zijn gecategoriseerd op basis van dit risico en de omgeving waarin ze zijn gelegen. De uniforme pakketten zijn op deze categorieën gebaseerd. Deze denkrichting betekent concreet dat ProRail deze voorzieningen op termijn onbruikbaar zal maken of verwijderen nadat het volledige uniforme pakket is geïmplementeerd. Veel van de bevoegde gezagen hebben aangegeven dat ze graag zouden zien dat deze voorzieningen behouden kunnen blijven. Hier gaat het ministerie niet in mee. Het behouden van voorzieningen die aanvullend zijn op deze pakketten gaat in tegen het doel om te komen tot uniforme en uitlegbare maatregelen. Indien een bevoegd gezag wenst dat een reeds aanwezige voorziening behouden blijft dan kan zij hier een verzoek voor indienen bij ProRail. Het is vervolgens aan ProRail of zij instemt met het verzoek. Daarbij vraagt het ministerie hen te kijken naar de uitvoerbaarheid en dat het bevoegde gezag voorziet in de financiering van beheer-, onderhouds- en vervangingskosten.

Overige emplacementen, monitoring en evaluatie

De vierde denkrichting is dat er op emplacementen waar alleen incidenteel wordt gerangeerd met treinen die gevaarlijke stoffen vervoeren, geen aanvullende maatregelen worden getroffen. Voor deze emplacementen gelden enkel de internationale voorschriften voor het

veilig vervoer van gevaarlijke stoffen. Op de emplacementen die binnen het kernnet van het basisnet vallen zullen ook de eisen van het basisnet gelden.

Jaarlijks zal er gemonitord worden hoeveel er per emplacement gerangeerd wordt met gevaarlijke stoffen. Eens in de vijf jaar zal een evaluatie worden uitgevoerd. Indien een emplacement de drempelwaarde overschrijdt en er sprake is van structureel rangeren zal in overleg met de betreffende medeoverheden bezien worden of en op welke termijn de implementatie van een uniform voorzieningen- en maatregelenpakket nodig is. In deze eerste vijfjaarlijkse evaluatie zal daarnaast wordt gekeken of de maatregelen en voorzieningen passen bij de meest recente inzichten.

Samenhang met het aanwijstraject bedrijfsbrandweer

Het beoogde nieuwe stelsel zet in op uniformering van de maatregelen en voorzieningen op spooreplacementen waar met gevaarlijke stoffen wordt gerangeerd. Daar kan bij een definitief besluit een grote stap in gezet worden. Wel blijft er nog een tweede route waarmee er lokaal aanvullende eisen gesteld kunnen worden aan spooreplacementen: de aanwijzing bedrijfsbrandweer. Deze mogelijkheid komt voort uit wetgeving van JenV (Wet en Besluit veiligheidsregio). Mijn ministerie is met het Ministerie van JenV in overleg over de positie van spooreplacementen in deze wet- en regelgeving. Er is een onderzoek voorzien van de bedrijfsbrandweeraanwijzing en daarin zal ook specifiek gekeken worden naar spooreplacementen.

Juridische borging en implementatie

Met de denkrichtingen die in deze brief zijn toegelicht maakt het ministerie duidelijk hoe zij het nieuwe stelsel wil gaan inrichten. Tegelijkertijd zijn we er nog niet. Er zijn nog een aantal randvoorwaarden waar aan moet worden voldaan. De richtinggevende keuzes en de adviezen van de bestuurlijke tafel moeten worden uitgewerkt in wet- en regelgeving. Ook zullen, zoals eerder benoemd, de financiële consequenties in beeld gebracht moeten worden en zal er binnen het Mobiliteitsfonds financiële ruimte moeten worden gevonden. Het ministerie zal de Kamer hierover op z'n vroegst nader informeren bij de Voorjaarsnota 2025.

Naast de juridische uitwerking en het scheppen van de financiële randvoorwaarden is ook de implementatie een belangrijke vervolgstap. De eerste stap die daarvoor wordt gezet is dat ProRail een consequentie-onderzoek zal uitvoeren. Dit betekent dat zij per emplacement in beeld gaan brengen wat er nodig is om de uniforme pakketten te realiseren en wat de kosten daarvan zijn. Dit kan gezien worden als een toets op de uitvoerbaarheid en betaalbaarheid van het nieuwe stelsel. Deze stap dient gelijktijdig met de juridische uitwerking gereed te zijn. De uitwerking hiervan zal op basis van de denkrichtingen in deze brief plaatsvinden. Mochten de juridische uitwerking, maakbaarheid en financiële consequenties aanleiding geven tot wijzigingen van de in deze brief genoemde denkrichtingen zal ik de Kamer hierover informeren en daarbij ook aangeven op welke wijze dit ondervangen wordt.

Na het definitieve besluit zal ProRail de opdracht krijgen om een programma op te zetten waarin zij de nieuwe uniforme pakketten daadwerkelijk gaan implementeren. Gezien de omvang en complexiteit heeft ProRail aangegeven dat ze hier, afhankelijk van de definitieve keuzes in de wet- en regelgeving, tussen de drie en negen jaar nodig hebben. Dit is mogelijk langer dan dat de betrokken partijen zouden willen, maar de maakbaarheid bij ProRail kent grenzen die een snellere implementatie niet mogelijk maken. Wel dient daarbij te worden aangetekend dat er altijd sprake zal zijn van een situatie waarin de veiligheid geborgd is. In het

overgangsrecht zal worden opgenomen dat de eisen uit de huidige vergunning van kracht blijven totdat de volledige uniforme maatregelen en voorzieningenpakketten zijn gerealiseerd.

Het vervolg

Op basis van de uitgangspunten in deze brief zal het Ministerie van IenW in 2025 het wettelijk kader voor het robuuste basisnet en emplacementen verder uitwerken. Daarbij zal het ministerie bestuurlijke contacten met de decentrale overheden onderhouden over de voortgang en hen waar nodig betrekken bij de uitwerking.

Zoals aangegeven zal de Kamer geïnformeerd worden over de voortgang.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
Ch.A. Jansen