

MEMO

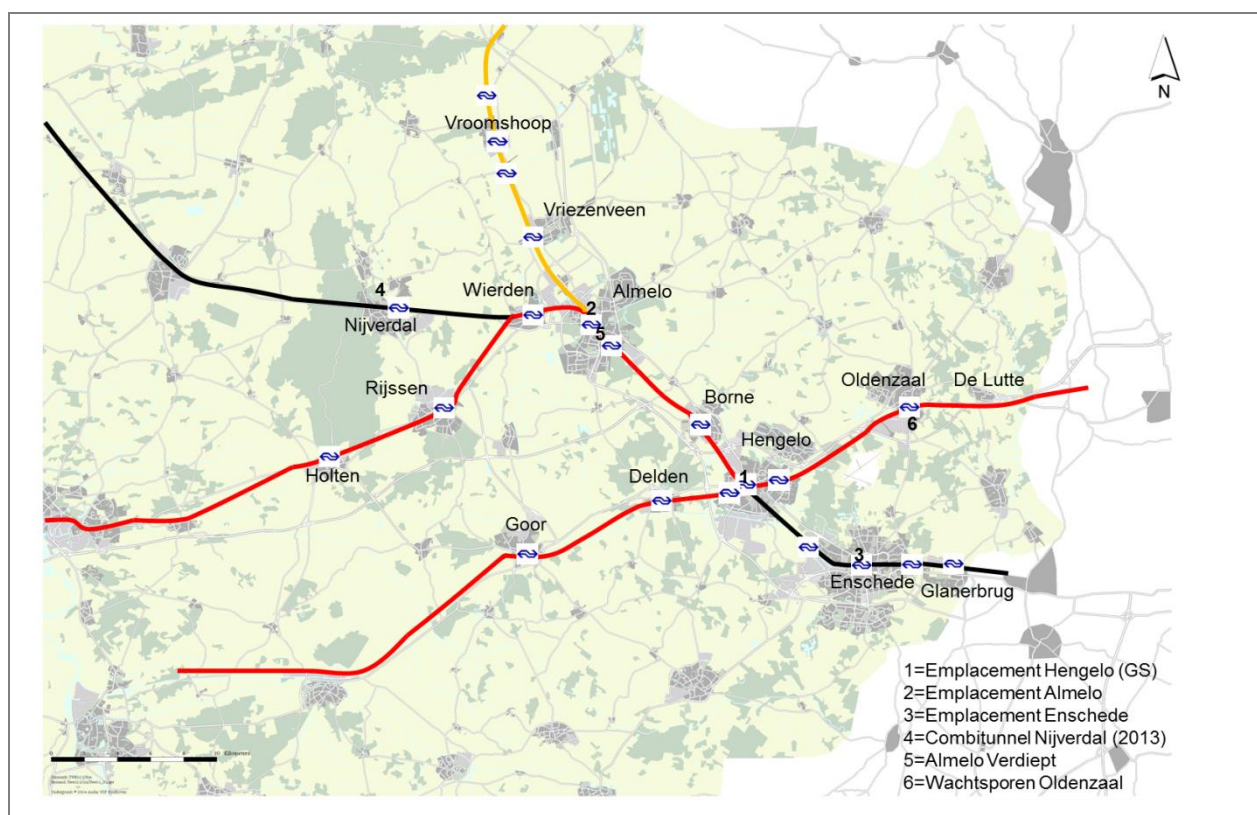
AAN Vakgroep Risicobeheersing
VAN Marcel Reefhuis
DATUM 5 september 2016
ONDERWERP Ontwikkelingen spoor

Ontwikkelingen spoor

Het spoor in Twente heeft de afgelopen jaren te maken gehad met een groot aantal ontwikkelingen. Over het algemeen zijn dit van elkaar losstaande initiatieven. Elk van deze initiatieven is van invloed op het veiligheidsniveau van het spoor in Twente, maar deze veiligheid wordt niet integraal bekeken.

In de periode van 2006 tot 2011 zijn deze ontwikkelingen m.n. gericht op reductie van veiligheidsrisico's. Sinds 2010 wordt de regio geconfronteerd met ontwikkelingen die het veiligheidsniveau negatief beïnvloeden met als meest tastbare bewijs de overschrijding van aantallen transporten met gevaarlijke stoffen in 2015.

Voor een beter begrip van de ontwikkelingen die in deze memo de revue passeren wordt in de onderstaande figuur een overzicht gegeven van de spoorlijnen in Twente.



Figuur 1: Spoor netwerk Twente (Zwart: alleen personenvervoer, Oranje: alleen personenvervoer met strategische reservering gevaarlijke stoffen, Rood: personen- en goederenvervoer waaronder gevaarlijke stoffen)

Veiligheidswinst in de periode tot 2011

In eerste instantie leverden een aantal ontwikkelingen vooral veiligheidswinst op voor de spoorlijnen in Twente.

Afsluiten chloorconvenant

Met de afsluiting van het chloorconvenant werden structurele chloortransporten niet langer door Twente vervoerd. Alleen incidentele (jaarlijks/2-jaarlijks) transporten vinden nog plaats op basis van een streng regime (verlaagde snelheid, bloktreinen, verscherpte bewaking verkeersleiding).

Basisnet vervoer gevaarlijke stoffen

Daarnaast werden de hoge risico's van het transport van gevaarlijke stoffen door een jarenlange lobby vanuit de regionale overheden (provincie, gemeente, hulpdiensten) sterk verlaagd op de lijn van Deventer via Almelo naar Hengelo. Het transport van gevaarlijke stoffen door de kernen leverde, in combinatie met ruimtelijke ontwikkelingen dicht op het spoor, hoge risico's op het gebied van externe veiligheid op. Elke kern langs de betreffende lijn kende een overschrijding van de oriëntatiewaarde van het zogenaamde groepsrisico's.

Het basisnet vervoer van gevaarlijke stoffen zorgt voor risicoplafonds; een maximaal risico dat het transport mag veroorzaken en waar de ruimtelijke ordening mee rekening moet houden. Daarbij heeft met name het hoge groepsrisico bij Almelo en de beperkte ruimte in de vergunning van het emplacement in Deventer (de toegang tot Twente) ervoor gezorgd dat het vervoer via Deventer – Almelo – Hengelo sterk gereduceerd wordt. De kansen op incidenten met gevaarlijke stoffen worden langs deze lijn tot een acceptabel niveau gereduceerd. Het basisnet voorziet echter niet in een verbetering van de bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid langs deze lijn.

De verlaging van gevaarlijke stoffenvervoer heeft er daarnaast toe geleid dat er gezocht is naar alternatieven om toch gebruik te kunnen maken van de grensovergang bij Bad Bentheim. Daardoor heeft de lijn Zutphen – Goor – Hengelo te maken gekregen met een risicoplafond, terwijl deze lijn in het verleden zelden gebruikt werd voor gevaarlijke stoffen. Ondanks dat de risico's onder wettelijke normen blijven, is vanwege de toename door de staatssecretaris wel een toezegging gedaan voor middelen (€ 5.000.000,-) voor bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid. Onder de paragraaf Programma Hoogfrequent Spoorvervoer wordt hier verder op in gegaan.

Landelijke ontwikkelingen voeren de druk op het spoor weer op: veiligheid neemt af

De laatste jaren valt op dat het ministerie van Infrastructuur en Milieu telkens met nieuwe ontwikkelingen komt en deze kundig uit elkaar houdt, zowel wat betreft proces als inhoud. De verschillende ontwikkelingen zorgen echter voor een toename van voornamelijk goederenvervoer en daarmee een grotere druk op het spoor door Twente.

Programma Hoogfrequent Spoorvervoer

Om zowel het spoorboekloos rijden in de Randstad mogelijk te maken en bovendien de verwachte groei van het goederenvervoer over spoor te kunnen faciliteren, is door het ministerie binnen het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) onderzoek gedaan naar de goederenroutering door Oost-Nederland. Vanaf de Betuweroute werden vier alternatieven bekeken: kop maken op het emplacement in Deventer, een boog ten oosten van Bathmen, een boog ten westen van Bathmen of vervoer via Zutphen – Goor – Hengelo. Vanaf 2010 werd de Tracéwetprocedure gevolgd.

Door de economische crisis bleken de goederenstromen echter ver achter te blijven bij de prognoses. De staatssecretaris heeft daarop besloten vooralsnog geen verdere stappen te zetten (geen maatregelen te treffen) en de Tracéwetprocedure tot nader order stil te leggen. Om toch enig zicht te geven in de mogelijke koers van de goederenroutering door Oost Nederland heeft zij wel een voorkeursalternatief benoemd, namelijk kopmaken Deventer. De overheden uit Oost-Nederland hebben, gezamenlijk met het Havenbedrijf Rotterdam het initiatief genomen om een aanvullend alternatief te onderzoeken, namelijk een aparte (dedicated) goederenspoorlijn parallel aan de N18. Dit alternatief zal opnieuw bekeken worden op het moment dat de groei van het goederenvervoer daar aanleiding voor geeft.

De staatssecretaris heeft de besluiten binnen PHS aangegrepen om de toezegging binnen basisnet niet voor Twente in te vullen, maar volledig aan een spoorlijn bij Moerdijk toe te kennen. De reden is dat men niet verwacht dat er in de praktijk gebruik zal worden gemaakt van het risicoplafond, omdat de spoorlijn vanuit geluidsoptiek en qua

infrastructuur niet geschikt is. Het risicoplafond blijft echter intact voor de lijn Zutphen – Goor – Hengelo. Op de laatste brief van Veiligheidsregio Twente over PHS en met name de toezegging heeft de staatssecretaris tot op heden nog niet gereageerd. Ook heeft zij de regio nooit geïnformeerd over het hoe en wat van de toezegging.

De veiligheidssituatie Twentebreed gezien is vanwege de PHS discussie weer slechter geworden, vanwege het uitblijven van de compensatie voor aanvullende maatregelen op het vlak van bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid.

Werkzaamheden 3e spoor Betuweroute Duitsland

Voor de aanleg van het 3e spoor van de Betuweroute in Duitsland zal de Betuweroute gedurende langere tijd niet zijn optimale capaciteit kunnen benutten. De aanleg is nodig om de capaciteit van de Betuweroute te vergroten. Het uiteindelijke effect op het goederenvervoer door Twente is gunstig, echter tijdens de aanleg zal vervoer omgeleid moeten worden via o.a. de grensovergang bij Bad Bentheim. Dat betekent dat in 2016 in de helft van de weken het vervoer wordt omgeleid en vanaf 2017 tot en met 2021 één week per maand. Ook in 2015 zal in enkele perioden al sprake zijn van omleidingsverkeer, doordat voorbereidende werkzaamheden plaats vinden. Dit zorgt voor extra overlast in Twente, die echter wel binnen de gestelde wetgeving voor geluid en vervoer van gevaarlijke stoffen moet blijven. ProRail heeft onderzoek gedaan en stelt dat het vervoer binnen de geldende wetgeving past. Het omleidingsverkeer zal voor 50% gebruik maken van de route via Apeldoorn – Deventer – Almelo en voor 50% gebruik maken van de route Elst – Zutphen – Deventer – Almelo. Gedurende de omleidingsperiode wordt het goederenvervoer per kwartaal gemonitord en eventueel worden aanvullende maatregelen getroffen.

De staatssecretaris heeft toegezegd dat vervoer van gevaarlijke stoffen voorrang krijgt in de beperkte capaciteit van de Betuweroute.

Emplacementen onder algemene regels

Emplacementen (rangeerterreinen) zijn nodig om samenstelling van treinen te kunnen wijzigen, van richting te kunnen veranderen (kop maken) of om treinen te laten wachten. Voor emplacementen is een omgevingsvergunning nodig. Gebleken is dat de voorschriften die bevoegde gezagen, vanuit hun verantwoordelijkheid voor bescherming van het milieu, opnemen in de vergunning in vergelijkbare gevallen uiteenlopen. Het ministerie wenst meer uniformiteit aan te brengen in de voorschriften. Gemeenten vrezen echter dat dit er toe leidt dat zijn minder in kunnen spelen op hun verantwoordelijkheden ten aanzien van de bescherming van omwonenden (milieu en veiligheid). Er zal dit jaar een traject met verschillende betrokkenen (ministerie, vervoerders, ProRail, gemeenten, veiligheidsregio's) worden doorlopen om te kijken hoe de problematiek kan worden aangepakt.

Nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op de spoorveiligheid

Naast de 'spoorse' ontwikkelingen spelen ook ontwikkelingen op maatschappelijk vlak die de veiligheid rond het spoor beïnvloeden.

Zelfredzaamheid omwonenden

Incidenten op het spoor, vooral met gevaarlijke stoffen, ontwikkelen zich snel in de tijd. De overheid en hulpdiensten kunnen niet altijd voor een oplossing zorgen of binnen een paar minuten ter plaatse zijn wanneer zich een calamiteit voordoet. De overheid legt meer verantwoordelijkheid bij de burgers neer, met name in de eerste momenten na een incident. Hierdoor is de samenleving enige tijd op zichzelf aangewezen en zal men zichzelf (en anderen) moeten redden of in veiligheid brengen. Dit kan alleen als men 'zelfredzaam'¹ is. Het bevorderen van de zelfredzaamheid en weerbaarheid van de aanwezigen in invloedsgebieden is daarom één van de belangrijkste speerpunten om de veiligheidssituatie rondom het spoor te vergroten. Het is daarom van belang te investeren in het vergroten van de publieke bewustwording en de kennis van handelingsperspectieven, zodat niet alleen overheden en bedrijfsleven, maar ook burgers hun verantwoordelijkheid kennen en kunnen nemen. Veiligheidsregio Twente heeft in dit kader een nieuwe vorm van risicocommunicatie voor calamiteiten op het spoor ontwikkeld.

¹ Zelfredzaamheid is gedefinieerd als 'het vermogen van burgers om zichzelf en anderen te helpen in voorbereiding op, tijdens en na crisis, waar nodig en mogelijk gefaciliteerd door de overheid' (Veiligheidsberaad 2011; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008).

Effectievere alarmering

Naast alertheid van bewoners zelf, is een effectieve en snelle alarmering van burgers van levensbelang. Gezien de landelijke ontwikkelingen in het Waarschuwings- en Alarmeringssysteem (WAS), waarbij de sirenes vanaf 2018 verdwijnen en NL Alert het alarmeringsmiddel is, verdient het aanbeveling hier aandacht voor te hebben. Er bestaat nog onduidelijkheid omtrent de effectiviteit van NL Alert waarbij de samenleving aangeeft dat er situaties denkbaar zijn, waarbij men moeilijk of niet gealarmeerd kan worden. Hierbij valt te denken aan nachtsituaties, waarin men het NL Alert bericht niet hoort binnenkomen op de telefoon, of aan mensen die geen mobiele telefoon hebben die geschikt is voor het ontvangen van NL Alert berichten.

Hierbij zijn de volgende aandachtspunten relevant:

- Snelle alarmering, indien mogelijk direct vanaf de trein;
- Concreet handelingsperspectief in de alarmering;
- Aandacht voor alarmering bij nacht.

Regionale actoren pakken verantwoordelijkheid

Individuele gemeenten proberen binnen hun mogelijkheden kansen aan te pakken om met name de bestrijdbaarheid te verbeteren, maar kunnen niet de problemen op het gebied van communicatie en zelfredzaamheid oplossen. Het analyseren van de veiligheidssituatie van het spoor heeft tot risicobewustzijn bij de lokale overheden geleid. Dit heeft er toe geleid dat bij (ruimtelijke) initiatieven wordt nagedacht over mogelijkheden om de bereikbaarheid en bluswatervoorziening te verbeteren.

Toename vervoer gevaarlijke stoffen

Vanwege het spanningsveld tussen enerzijds economie/transport en anderzijds leefomgeving/veiligheid heeft het ministerie gewerkt aan wetgeving om duidelijkheid te scheppen in de risico's op het spoor. Daarvoor is een zogenaamd basisnet spoor ontwikkeld. Vanwege (destijds) hogere risico's dan verantwoord geacht in veel kernen, ook in kernen aan de spoorlijn tussen Deventer en Hengelo/Oldenzaal, is in dat basisnet een risicoplafond ingesteld voor elke spoorlijn in Nederland. Een risicoplafond is gebaseerd op aantallen wagons van verschillende categorieën gevaarlijke stoffen (brandbare vloeistoffen en gassen, toxische vloeistoffen en gassen). Het risicoplafond voor de spoorlijn Deventer – Almelo – Hengelo is op basis van het rangeerterrein in Deventer zeer beperkt ingesteld; de dominante stofcategorie voor de risico's is brandbare gassen en voor deze categorie wordt rekening gehouden met 210 wagons op jaarbasis. Brandbare gassen zijn dominant in de berekeningen vanwege het type scenario dat kan optreden (explosie met vuurbal met gevolgen voor de omgeving).

Na navraag vorig jaar vanuit Oost-Nederland is uit realisatiecijfers gebleken dat het vervoer in 2014 zich heeft gehouden aan het basisnet met circa 165 wagons brandbare gassen. Uit de recente cijfers blijkt echter dat er in 2015 sprake is geweest van maar liefst 3006 wagons brandbare gassen. Hoewel het nog steeds om een kleine kans gaat dat er een ongeval gebeurt met grote gevolgen, is het wel duidelijk dat bij dergelijke hoeveelheden er sprake is van een overschrijding van de risicoplafonds uit basisnet.

De staatssecretaris geeft aan dat ze onderzoek laat doen naar de oorzaken van de toename. In juli heeft zij de Tweede Kamer geïnformeerd over de eerste analyse van resultaten. Ongeveer een kwart van de transporten in Twente is toe te schrijven aan de omleidingen vanwege de werkzaamheden aan de Betuweroute. De andere 75% heeft geen directe link met de omleidingen. Deze 75% is te verdelen onder:

- Ongeveer 40% betreft vervoer waarvoor de route via Bad Bentheim het beste past bij de herkomstbestemming, ook omdat via Roermond / Venlo er gebruik moet worden gemaakt van een specifiek beveiligingssysteem. Daar zijn slechts beperkt locomotieven voor.
- Ongeveer 5% rijdt structureel via Bad Bentheim door capaciteitstoedeling in Duitsland. De Betuweroute kan een mogelijk alternatief zijn voor deze transportstroom.
- Ongeveer 30% bestaat uit ad-hoc treinen. Een deel hiervan betreft vervoerders die beperkt of geen beschikking hebben over locomotieven die gebruik kunnen maken van de Betuweroute.

De staatssecretaris geeft aan dat deze analyse perspectief biedt om onder de risicoplafonds te blijven, maar dat dit geen makkelijke opgave is.

Juridische positie veiligheidsregio

Vanuit de Wet Veiligheidsregio (Wvr) heeft (het bestuur van) Veiligheidsregio Twente een wettelijke plicht tot de voorbereiding op rampenbestrijding en crisisbeheersing (Wvr art 10 lid d). Daarvoor dient de veiligheidsregio tevens de risico's op grote branden, rampen en crises in beeld te brengen en is daarvoor afhankelijk van gegevens van bevoegde gezagen. Bovendien heeft de veiligheidsregio de mogelijkheid gevraagd en ongevraagd te adviseren op risico's (Wvr art 10 lid b).

Basisnet betreft wetgeving die met name gericht is op de vervoerssector enerzijds en de ruimtelijke ordening anderzijds. Het eerste is vastgelegd in de Wet Vervoer Gevaarlijke Stoffen, het andere is vastgelegd in het Besluit Externe Veiligheid Transportroutes (Bevt). In het kader van de ruimtelijke ordening adviseert de veiligheidsregio op basis van het Bevt. Vanuit het Bevt hebben wij alleen een adviestaak ten aanzien van de bestrijdbaarheid en zelfredzaamheid in het kader van de verantwoording van het groepsrisico. De verantwoording betreft echter geen harde norm, maar een subjectief afwegingsinstrument voor het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag voor de ruimtelijke ordening is een gemeente. Een directe bevoegdheid op grond waarvan eventuele actie kan worden ondernomen vloeit hier voor de VRT niet uit voort.

Een overschrijding van risicoplafonds legt meer nadruk op andere schakels in de veiligheidsketen, waaronder de rampenbestrijding. Door na te laten adequaat te sturen op basis van de realisatiecijfers verschuift er verantwoordelijkheid naar de voorbereiding op incidenten. De kans op een incident wordt immers groter, groter dan maatschappelijk verantwoord wordt geacht. Daartegenover staat dat scenario's ongeacht de hoogte van het risicoplafond aanwezig zijn. Risicoplafonds sluiten namelijk geen scenario's uit en rampenbestrijding richt zich op scenario's. Door een verhoging van de kans (door meer vervoer) wordt het risico ook hoger en zullen de consequenties vanuit de VRT moeten worden afgewogen of een inzet op een andere voorbereiding noodzakelijk is. In die zin heeft de VRT in dit dossier zeker een belang en zou dus in feite als gesprekspartner moeten worden aangemerkt.

Tijdljn

| DATUM | GEBEURTENIS |
|---------------|---|
| 25 maart 2015 | Deventer verzoekt namens Oost-Nederland de staatssecretaris om monitoringgegevens over 2014 |
| 29 mei 2015 | Monitoringgegevens over 2014 worden bekend gemaakt. Passen binnen plafonds basisnet. |
| 20 mei 2016 | Brief VR Twente: oproep om realisatiecijfers 2015 bekend te maken, zorgen over krappe risicoplafond. |
| 26 mei 2016 | Staatssecretaris informeert Tweede Kamer over realisatiecijfers 2015. Forse overschrijding van aantallen uit Basisnet op enkele spoorlijnen. |
| 31 mei 2016 | Provincie Overijssel stuurt namens Oost-Nederland een brief waarin de zorgen over de overschrijdingen van het transport van gevaarlijke stoffen worden geadresseerd en wordt opgeroepen tot betere monitoring en oplossingen. |
| 21 juni 2016 | Tweede Kamer vergadert over de brief van de staatssecretaris. De staatssecretaris zegt toe te komen met een nadere analyse van de overschrijdingen, maar geeft tevens aan dat er geen sprake is van onverantwoorde situaties. |
| 22 juni 2016 | Brief VR Twente: aanvullend op brief Oost-Nederland met oproep voor maximaal benutten Betuweroute voor transport van gevaarlijke stoffen. |
| 11 jul 2016 | De staatssecretaris informeert de Tweede Kamer over de eerste analyse van de overschrijdingen. De oorzaken zijn divers van aard en niet eenvoudig op korte termijn op te lossen. Zij wil, voordat ze overgaat tot maatregelen (routeringsbesluit of tijdelijk toestaan overschrijding) eerst een beeld van gerealiseerde risico's van het gehele basisnet (ook weg en water). Tevens verzoekt ze het RIVM om veiligheidsmaatregelen in de infrastructuur en materieel te kwantificeren. |
| 20 juli 2016 | De staatssecretaris reageert op de eerste brief van VR Twente. Inhoud ligt in lijn met de informatie die zij de Tweede Kamer heeft gegeven. |

| DATUM | GEBEURTENIS |
|----------------|---|
| 21 juli 2016 | Deventer reageert namens Oost-Nederland op de eerste analyse en uit zorgen over aanhoudende overschrijding zonder zicht op oplossingsrichtingen. |
| September 2016 | De staatssecretaris wil de resultaten van haar onderzoek naar gerealiseerde risico's en mogelijke maatregelen rapporteren in de Stuurgroep Basisnet. In de stuurgroep zit een delegatie namens het bedrijfsleven, alsmede een delegatie namens de lokale overheden. |
| Najaar 2016 | De staatssecretaris wil de resultaten van haar onderzoek naar gerealiseerde risico's en mogelijke maatregelen rapporteren aan de Tweede Kamer. Eventueel reactie informeel op resultaten en genoemde maatregelen vanuit VR Twente en/of Oost-Nederland. |
| 2017 | Besluit staatssecretaris op de overschrijdingen Basisnet (routeringsbesluit/toestaan overschrijding/aanpassen risicoplafond). Een besluit biedt de mogelijkheid om formeel te reageren als belanghebbende. |
| 2017 | Publicatie realisatiecijfers 2016. Verwachting is dat het vervoer in de trend van 2015 is doorgedaan en dus wederom tot een overschrijding leidt. Rapportage van de realisatiecijfers biedt de mogelijkheid om informeel te reageren. |