

VOORSTEL

Algemeen Bestuur

ONDERWERP	Vervoer gevaarlijke stoffen per spoor	AGENDAPUNT	E3
DATUM	15 april 2019		
OPENBAAR	ja	BEHANDELD DOOR	Marcel Reefhuis
REGISTRATIENUMMER	[Registratienummer]	TELEFOONNUMMER	[Telefoonnummer]
PORTEFEUILLEHOUDER	Dhr. R. Welten		

Besluit

[Toelichting]

Voorstel

- Kennisnemen van de ontwikkelingen op het gebied van spoorveiligheid.
- De portefeuillehouder opdracht geven om gezamenlijk met de portefeuillehouder Mobiliteit van Regio Twente te komen tot een aantal uitgangspunten voor de inspanningen vanuit Twente op de verschillende spoorontwikkelingen.

Samenvatting

In dit voorstel wordt het Algemeen Bestuur geïnformeerd over de stand van zaken op het gebied van spoorveiligheid. Eén van de ontwikkelingen is het proces van het ministerie om te komen tot een robuuster Basisnet voor vervoer van gevaarlijke stoffen. De overschrijdingen van de risicoplafonds uit het Basisnet zijn weliswaar sterk afgenomen in het afgelopen jaar, maar tevens is duidelijk dat met aanvullende inspanningen het aantal transporten niet op een niveau komt dat voldoet aan de geldende risicoplafonds. De aantallen wagons stabiliseren zich en de verwachting is dat met een verminderde beschikbaarheid van de Betuweroute de komende jaren het aantal weer zal toenemen. De staatssecretaris doorloopt daarom momenteel het proces om de robuustheid van het Basisnet te vergroten. De huidige risicoplafonds zullen daarbij tegen het licht worden gehouden, waarbij de decentrale overheden betrokken zullen worden. Het proces wordt vanuit Oost-Nederland en ook Veiligheidsregio Twente nauwlettend gevolgd. Om de inspanningen vanuit Twente goed af te stemmen en een integraal signaal af te kunnen geven wordt het Algemeen Bestuur verzocht om gezamenlijk met de portefeuillehouder Mobiliteit van Regio Twente te komen tot een aantal uitgangspunten.

Aan het algemeen bestuur

Het spoorvervoer van gevaarlijke stoffen door Twente is één van de risico's die in het Regionaal Risicoprofiel Twente is uitgewerkt. Veiligheidsregio Twente monitort mede daarom de ontwikkelingen rond het spoorvervoer en rapporteert daarover aan het bestuur. Het Algemeen Bestuur is vorig jaar in april voor de laatste keer geïnformeerd over de stand van zaken. In deze memo worden de laatste ontwikkelingen toegelicht.

Achtergrond

Na de invoering van de Wet Basisnet in 2015 is gebleken dat de risicoplafonds op de spoorlijn Deventer – Almelo – Hengelo worden overschreden. Sindsdien is er door decentrale overheden bij de staatssecretaris op aangedrongen om de situatie weer terug te brengen tot onder de risicoplafonds. De staatssecretaris heeft daartoe een aantal maatregelen getroffen, die de problematiek moesten terug dringen, waaronder een loket bij ProRail voor sturing vooraf op de risicoplafonds en het verleggen van vervoersstromen. Ook heeft zij onderzoek gedaan naar een modal-shift naar de binnenvaart en een prestatieregeling voor het beter benutten van de Betuweroute door gevaarlijke stoffen.

In de periode daarna werd duidelijk dat het aantal wagons met gevaarlijke stoffen sterk is afgenomen door de maatregelen, maar ook dat het moeilijk is om volledig onder het risicoplafond te komen. Een deel van de transporten is van de grensovergang bij Bad Bentheim afhankelijk, omdat dit de meest logische keuze is tussen herkomst en bestemming. Nederland kent drie belangrijke grensovergangen, bij Bad Bentheim, Venlo en Zevenaar (Betuweroute). Verhoudingsgewijs gaan over de Betuweroute de meeste goederentreinen en ook gevaarlijke stoffen. In 2017 gingen over Bad Bentheim, Venlo en Zevenaar respectievelijk 5.850, 12.500 en 24.500 goederentreinen. Voor gevaarlijke stoffen ging het om respectievelijk 3.274, 15.852 en 24.623 wagons. Via de grensovergang in Twente werden ongeveer 13,5% van de goederentreinen van/naar Duitsland afgewikkeld en 7,5% van de gevaarlijke stoffen.

Per kwartaal worden realisatiecijfers gepubliceerd. Voor een overzicht van realisatiecijfers zijn gegevens opgenomen in de bijlage bij dit document. Het ministerie laat deze realisatiecijfers bovendien toetsen aan de risicoplafonds. Gebleken is dat de aantallen in 2018 zijn gestabiliseerd en boven het risicoplafond blijven, hoewel ten opzichte van de oorspronkelijke overschrijdingen er sprake is van een forse daling. Recent zijn de realisatiecijfers zelfs weer gestegen, voornamelijk het transport van brandbare gassen. Dit komt onder andere doordat de Betuweroute vaker beperkt beschikbaar is door de werkzaamheden aan het derde spoor in Duitsland. Daarnaast lijkt de lage rivierwaterstand voor een verschuiving van water naar spoor te hebben gezorgd. Ook in 2019 zal de Betuweroute vaker beperkingen kennen. Op basis van de planning van de werkzaamheden in Duitsland is de verwachting dat de Betuweroute met name in 2021 beperkt beschikbaar zal zijn en dat in die periode het aantal omleidingsperiodes het grootst zal zijn.

Berichtgeving risicoplafonds

Eind januari berichtte TC Tubantia over een mogelijke aanpassing van de risicoplafonds door het ministerie. Naar aanleiding van die berichtgeving zijn in een aantal gemeenteraden vragen en moties behandeld over het transport van gevaarlijke stoffen.

De staatssecretaris heeft al in oktober 2016 aan de Tweede Kamer aangegeven dat ze onderzoek instelt 'naar de mogelijkheden om de robuustheid van het Basisnet te vergroten', mede omdat de verwachting was dat ondanks de maatregelen de aantallen transporten niet voldoende zouden dalen. In juni 2017 heeft zij op basis van het onderzoek aangegeven te willen werken aan een herijking van deze plafonds, omdat de huidige plafonds 'een beleidsmatige ingreep is geweest, die niet noodzakelijkerwijs volgt uit de lokale veiligheidssituatie en ruimtelijke ontwikkelingsagenda'. Dit doet zij door een zorgvuldig traject te doorlopen. Daarvoor is inmiddels een plan van aanpak opgesteld. Een eerste stap daarin is het opstellen van nieuwe prognoses. Deze zijn op 20 december naar de Tweede Kamer gestuurd. In het verleden zijn concessies gedaan om de decentrale overheden nauw te betrekken. In het plan van aanpak van de staatssecretaris is daar aandacht voor. De portefeuillehouder mobiliteit van Regio Twente is vertegenwoordigd in de stuurgroep voor het basisnet.

Het klopt dus dat de staatssecretaris onderzoek doet naar de risicoplafonds, maar of risicoplafonds verhoogd moeten gaan worden en zo ja welke plafonds dat zijn en in welke mate ze verhoogd zouden worden is nog onbekend. De staatssecretaris heeft naar aanleiding van Kamervragen over de recente berichtgeving een brief opgesteld, waarin ze haar aanpak nogmaals toelicht. Deze brief is op 13 februari naar de Tweede Kamer gestuurd. Daarin benadrukt zij het belang van een nauwe samenwerking op het dossier met alle betrokken partijen. Ook geeft zij aan dat de herijking onderdeel uitmaakt van een pakket aan maatregelen op korte en middellange termijn.

Het proces wordt door Oost-Nederland, en dus ook Veiligheidsregio Twente, nauwlettend gevolgd. Vanuit onze optiek zou bij een aanpassing van risicoplafonds ook naar het risicoplafond van de Twentekanaallijn moeten worden

gekeken. Tussen Zutphen-Delden-Hengelo is sprake van een hoog risicoplafond, maar in de praktijk rijden er geen transporten met gevaarlijke stoffen tussen Zutphen en Delden. Tussen Delden en Hengelo is alleen sprake van lokaal bestemmingsverkeer.

Bepalen uitgangspunten

In de gemeenteraad van Wierden is een motie aangenomen die het college van B&W van Wierden verzoekt om zich in te spannen de aanpassing van de risiconormen rondom het vervoer van gevaarlijke stoffen te voorkomen. Veiligheidsregio Twente heeft een afschrift van de motie ontvangen. Ook Veiligheidsregio Twente spant zich in om het transport van gevaarlijke stoffen door de regio op een verantwoorde manier te laten verlopen. Naar aanleiding van de motie Wierden is het wenselijk om de uitgangspunten voor de (lobby)inspanningen vanuit Twente te formuleren.

De ontwikkelingen op het vervoer van gevaarlijke stoffen staan echter niet op zichzelf, maar hebben een relatie met andere ontwikkelingen op het spoor. Ontwikkelingen in het reizigersvervoer kunnen gevolgen hebben voor de mogelijkheden voor vervoer van gevaarlijke stoffen/goederenvervoer en vice versa. Lange termijnkeuzes in het kader van bijvoorbeeld de contourennota met betrekking tot het reizigersvervoer op de Berlijnlijn kunnen van invloed zijn de ruimte voor goederenvervoer en ook het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Daarom is het van belang om uitgangspunten met een lange tijdshorizon en integraal tussen thema's die voor Twente relevant zijn (bv. geluid, trillingen, veiligheid en mobiliteit) te bepalen. Het Algemeen Bestuur wordt verzocht om de portefeuillehouder opdracht te geven gezamenlijk met de portefeuillehouder Mobiliteit van Regio Twente te komen tot een aantal uitgangspunten voor de (lobby)inspanningen vanuit Twente en deze voor te leggen aan het Algemeen Bestuur.

Plaatsgebonden risico en groepsrisico

De Nederlandse wet- en regelgeving voor externe veiligheid heeft als doel zowel individuele als groepen burgers een minimum beschermingsniveau te garanderen voor ongevallen met gevaarlijke stoffen. Voor activiteiten met gevaarlijke stoffen wordt daarom een norm voor het plaatsgebonden risico met een kans van 1 op de miljoen jaar en een oriëntatiewaarde voor het groepsrisico gehanteerd. Zowel de norm voor het plaatsgebonden risico als de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico zijn ook als uitgangspunt voor de totstandkoming van het Basisnet spoor gebruikt.

In de recente brief aan de Tweede Kamer wordt door de staatssecretaris de suggestie gewekt dat alleen het plaatsgebonden risico maatgevend is voor de veiligheid van het spoor. Juist het groepsrisico speelt een bepalende rol binnen het vervoer over het spoor in Twente. Dit komt door de ligging van het spoor door de kernen en het vervoer van verhoudingsgewijs veel brandbare gassen. De kans op ongevallen met brandbare gassen is op zichzelf niet groot, maar een incident met brandbaar gas heeft in een bebouwde kern een groot gevolg. Daardoor hebben brandbare gassen een grote invloed op de hoogte van het groepsrisico. Voor bebouwde omgevingen is een beoordeling van groepsrisico daarom noodzakelijk om een goede afweging van veiligheid te kunnen maken. Dat dit niet in de brief over de risicoplafonds aan de orde komt baart zorgen. Vertegenwoordigers vanuit Oost-Nederland benadrukken het belang van het groepsrisico bij een herziening van risicoplafonds.

Routeringsbesluit

Naast de maatregelen en de herziening van risicoplafonds heeft de staatssecretaris een routeringsbesluit voorbereid als ultieme mogelijkheid voor het terugdringen van overschrijdingen. In dat routeringsbesluit wordt het vervoer van bepaalde gevaarlijke stoffen over de trajecten Amersfoort-Deventer en Eindhoven-Venlo verboden met als doel het verschuiven van dit vervoer naar de Betuweroute. Het routeringsbesluit is voorbereid. De staatssecretaris heeft in juni 2018 de Tweede Kamer aangegeven het routeringsbesluit nadrukkelijk als stok achter de deur te houden, maar dit besluit voorlopig niet in te zetten. Zij ziet nog voldoende mogelijkheden met het al eerder aangegeven maatregelenpakket in combinatie met het aanpassen van risicoplafonds. Ook wegen de zogenaamde waterbedeffecten (verplaatsing naar andere trajecten) en negatieve effecten voor het bedrijfsleven in belangrijke mate mee en is het routeringsbesluit daardoor niet proportioneel.

Pilot gedifferentieerd rijden

In 2017 zijn moties ingediend ten aanzien van het spoorvervoer. Eén van de moties riep op tot het houden van een proef met gedifferentieerd rijden in de nachturen. De proef is bedoeld om het effect van langzamer rijden op geluid en trillingen in beeld te brengen. Uiteraard kan een lagere snelheid ook bijdragen aan een geringer risico op ongevallen met gevaarlijke stoffen en daardoor zijn de resultaten ook interessant vanuit veiligheidsoptiek.

Uit eerdere metingen van het ministerie, waarbij gebruik is gemaakt van de normaal voorkomende snelheidsverschillen, is geen eenduidig verband tussen snelheid en het effect op geluid en trillingen geconstateerd. Overigens blijkt dat het meetpunt in Oldenzaal wel een significant verband laat zien, waarbij een lagere snelheid ook tot een beperking van geluid en trillingen leidt. Daarom is vanuit Oost-Nederland gepleit voor een proeftraject in Oost-Nederland. In het proefproject is het de bedoeling daadwerkelijk met lagere snelheden te gaan rijden in de nachturen. De staatssecretaris heeft aangekondigd dat de proef met gedifferentieerd rijden op het traject Meteren-Boxtel zal plaatsvinden. Een dergelijke proef grijpt in op de bedrijfsvoering van het spoor en daarom acht zij uitvoering op meerdere locaties niet gewenst. Bovendien is de verwachting dat één traject voldoende informatie oplevert over de neveneffecten van langzamer rijden om een afwegingskader te kunnen opstellen.

Bestuurlijke overleggen

Binnen Oost-Nederland (Gelderland en Overijssel) zijn alle lokale overheden (provincies, gemeenten, veiligheidsregio's) georganiseerd op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Trekkers van dit overleg zijn de Provincies Gelderland en Overijssel. Op landelijk niveau is sprake van een tweetal bestuurlijke tafels, de stuurgroep Basisnet en Platform Veiligheid op en rond het spoor. In de stuurgroep Basisnet is portefeuillehouder Gerard Gerrits (wethouder Hengelo) namens VNG vertegenwoordigd. De heer Gerrits neemt tevens deel aan het Platform Veiligheid op en rond het spoor.

Spoorwegveiligheid

Medio 2018 kwam de Onderzoeksraad voor Veiligheid met het rapport 'Overwegveiligheid – Een risicovolle kruising van belangen'. Nederland is binnen Europa het enige land met een intensief gebruikt railnetwerk en een groot aantal overwegen. De Onderzoeksraad concludeerde dat er meer aandacht moet komen voor overwegveiligheid, omdat het aantal incidenten en slachtoffers niet verder daalt. Het beleid is verspreid en verantwoordelijkheden zijn niet helder belegd.

In november is de staatssecretaris met een beleidsreactie op het rapport overwegveiligheid van de Onderzoeksraad voor Veiligheid gekomen. Belangrijkste is dat de staatssecretaris de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoeksrapport herkent en overneemt. Het onderzoeksrapport geeft de staatssecretaris meer urgentie en daarom haalt de staatssecretaris haar (bestaande) ambities naar voren in tijd. Ze steekt in op een aantal thema's:

- Binnen 5 jaar opheffen van alle openbare en openbaar toegankelijke niet actief beveiligde overwegen (NABO's) op het reizigersnet.
- Algehele versnelling van de aanpak van overwegen. Met o.a. het instellen van een landelijk bemiddelaar die een convenant tussen betrokken partijen (o.a. ministerie, ProRail, provincies en gemeenten) moet realiseren. Daarnaast versnelling interne processen ProRail en wanneer er zicht is op een oplossing voor het afsluiten van een overweg dan ook direct met tijdelijke maatregelen afsluiten.

Vaart maken met de uitvoering van het aangescherpte overwegenbeleid. Het beschikbare budget, inclusief de 50 miljoen euro aan extra middelen die eerder dit jaar zijn vrijgemaakt worden risicogestuurd ingezet. Nieuwe overwegen en nieuwe ontwikkelingen die leiden tot een afname van overwegveiligheid worden niet geaccepteerd, tenzij met een risicoanalyse is aangetoond dat met compenserende maatregelen de toename van het risico wordt beheerst.

Bijlage(n)

- Vervoersgegevens transport gevaarlijke stoffen
- Motie Wierden

- Toelichting overschrijdingen risicoplafonds
- Kamerbrief 13-02-2019 en 20-12-2018

Enschede, 27 maart 2019

Het dagelijks bestuur

Secretaris,
H.G.W. Meuleman

Vice Voorzitter,
S.W.J.G. Schelberg

Aldus vastgesteld in de vergadering van het algemeen bestuur d.d. 15 april 2019

Secretaris,
H.G.W. Meuleman

Voorzitter,
S.W.J.G. Schelberg