

Verslag van de internetconsultatie

Routeringsbesluit vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor

Openbare internetconsultatie van 21 juli t/m 14 september 2017

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bereidt een Routeringsbesluit vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor voor. Voorgaande jaren is op een aantal spoorlijnen de geldende risicoplafonds overschreden. De staatssecretaris werkt met de vervoersector aan een vrijwillig maatregelenpakket tegen deze overschrijdingen. De staatssecretaris heeft vertrouwen in deze aanpak, maar bereidt als stok achter de deur het routeringsbesluit voor.

Het doel van het Routeringsbesluit is waar mogelijk het vervoer van gevaarlijke stoffen te verschuiven naar de Betuweroute om op die manier de overschrijdingen van de risicoplafonds aan te pakken. Bestaande wet- en regelgeving maakt het niet mogelijk om spoorlijnen aan te wijzen die verplicht gevolgd moeten worden. Wel kan voor bepaalde baanvakken een vervoerverbod op bepaalde gevaarlijke stoffen worden ingesteld.

In dit routeringsbesluit wordt het vervoer van brandbare gassen en zeer giftige vloeistoffen (stofcategorieën A en D4) over de baanvakken Amersfoort-Apeldoorn en Eindhoven-Venlo verboden. Door het verbod is de Betuweroute met grensovergang Zevenaar het meest logische alternatief.

Het vervoerverbod is alleen van kracht indien de Betuweroute beschikbaar is en bereikt kan worden. Voor het geval dit niet zo is, worden in het besluit uitzonderingen op het verbod gemaakt. In die gevallen mag er wel met de stofcategorieën A en D4 over de verboden baanvakken worden gereden. Dat mag ook indien er geen alternatieve spoorroute mogelijk is, omdat de herkomst- of bestemmingslocatie per spoor alleen via één van beide baanvakken bereikt kan worden of als de alternatieve route vanwege (onderhouds)werkzaamheden niet gebruikt kan worden.

Of het Routeringsbesluit daadwerkelijk wordt genomen is afhankelijk van het resultaat van het vrijwillige maatregelenpakket. Aanvankelijk was het de bedoeling om eind 2017 te besluiten over het al dan niet doorvoeren van het Routeringsbesluit. Omdat de analyse van de binnengekomen reacties en de eventuele implicaties van het Routeringsbesluit de nodige zorgvuldigheid vragen, heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat op 21 november 2017 de Tweede Kamer laten weten dat ze begin 2018 haar afwegingen inzake het Routeringsbesluit met de Kamer zal delen.

De internetconsultatie

Het ontwerpbesluit werd om twee redenen voor consultatie voorgelegd:

1. Om indien mocht blijken dat het vrijwillige maatregelenpakket onvoldoende resultaat heeft, voldoende geïnformeerd te zijn over de inhoud, gevolgen en proportionaliteit van een Routeringsbesluit om een weloverwogen beslissing over het al dan niet inzetten van het Routeringsbesluit te kunnen nemen;
2. Om een besluit te nemen dat uitvoerbaar en handhaafbaar is.

Indien begin 2018 wordt besloten tot het inzetten van het Routeringsbesluit, is op grond van artikel 21, 2e lid van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht

van toepassing. Deze uniforme openbare voorbereidingsprocedure biedt de mogelijkheid om door middel van een zienswijze alsnog of opnieuw te reageren op het dan voorliggende ontwerpbesluit. De consultatie vond plaats om vervoerders, verladers, decentrale overheden, omwonenden en andere belangstellenden de gelegenheid te bieden een reactie te geven op de inhoud, gevolgen en proportionaliteit van het routeringsbesluit. Bij de reactie kon het gehele besluit en de nota van toelichting worden betrokken.

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bekijkt de opmerkingen zorgvuldig en tracht hiermee waar mogelijk het besluit en/of de nota van toelichting te verbeteren.

Hieronder volgt een verslag op hoofdlijnen, middels een selectie van de ingebrachte zienswijzen.

Resultaten van de internetconsultatie

Er zijn in totaal 54 reacties binnengekomen. De participanten zijn onderverdeeld in drie verschillende categorieën:

- Particulieren, waaronder vier samenwerkingsverbanden (25 reacties),
- Overheden, waaronder provincies, gemeenten en veiligheidsregio's (19 reacties)
- (Spoorvervoer) bedrijven en aan het bedrijfsleven gerelateerde (railvervoer)organisaties alsmede branche-organisaties (10 reacties).

Algemeen beeld van de categorieën.

De particuliere participanten vinden met name de onderwerpen Betuweroute, Geluidsoverlast en Milieu belangrijk. Veel participanten steunen het voorstel om gevaarlijke-stoffentreinen naar de Betuweroute te verplaatsen. Ze maken zich zorgen over het milieu en geven onder meer aan dat ook geluidsoverlast gezondheidsklachten kan veroorzaken.

De (spoorvervoer)bedrijven en brancheorganisaties geven aan geen voorstander van een routeringsbesluit te zijn, en zien meer in het uitwerken van maatregelenpakketten, gebaseerd op de voorstellen van de Minister en de conclusies van het Robuustheidsonderzoek van Berenschot/Altea. Zij wijzen er op dat de veiligheid nergens in het geding is geweest, en dat hierdoor onvoldoende aanleiding bestaat om tot een Routeringsbesluit over te gaan. Zij waarschuwen er tevens voor dat een routeringsbesluit ongunstige economische gevolgen kan hebben.

De overheidsorganisaties zijn verdeeld over het Routeringsbesluit. Pakweg de helft is hierover positief gestemd, een bijna even groot aantal plaatst nog kritische kanttekeningen. De overheden zijn van mening dat de Betuweroute zoveel mogelijk dient te worden benut voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Een groot aantal overheden wijst op het gevaar van verschuiving van vervoer van gevaarlijke stoffen naar baanvakken waar goederentreinen met gevaarlijke stoffen niet thuishoren (waterbedeffect). De overheidsorganisaties geven voorts hun visie over veiligheidsproblematiek rond de Bentheim- en Brabantroute, en vragen hiernaast aandacht voor problematiek rond specifieke alternatieve spoorroutes die gelegen zijn in de gebieden binnen hun jurisdictie.

Hieronder volgt een nadere uitwerking van de genoemde categorieën.

1. Particuliere participanten.

Er hebben in totaal 25 particulieren gereageerd. Hieronder bevinden zich vijf samenwerkingsverbanden van georganiseerde burgers, te weten: RONA (Regionaal Overleg Noordelijke Aftakking), Actiegroep Goederenvervoer Hof van Twente, het "Samenwerkingsverband van aan het spoor gelegen dorps- en wijkraden te Apeldoorn", Stichting veiliger Zaltbommel alsmede Bürger Initiative "Rettet den Eltenberg". Veel van de participanten zijn burgers uit de omgeving van Vught. Wat betreft de particuliere participanten zijn de belangrijkste onderwerpen waarop werd gereageerd:

Verplaatsing goederentreinen naar Betuweroute

11 particulieren vinden het een goed initiatief om de goederentreinen via de Betuweroute te laten rijden, waar deze volgens hen ook voor bedoeld is.

Geluid

Tien participanten klagen over geluidsoverlast door goederentreinen in het algemeen en de effecten van geluids en trillingsoverlast op de gezondheid. Hiernaast vraagt het Duitse samenwerkingsverband "Bürger Initiative "Rettet den Eltenberg" voor geluidsoverlast en veiligheidsproblematiek voor de Duitse kant van de Betuweroute, en pleit er tevens voor dat de Eltenberg t.b.v. de "Betuwelijn" niet afgegraven zal worden en de sportvelden in het stadsdeel Elten behouden blijven kunnen.

Gebruik specifieke spoorroutes

Vijf participanten hebben opmerkingen over het gebruik van specifieke spoorroutes door gevaarlijke-stoffentreinen. Drie participanten, waaronder het "Samenwerkingsverband van aan het spoor gelegen dorps- en wijkraden te Apeldoorn", geven aan het verbieden van het gebruik van de Bentheim- resp Brabantroute voor het vervoer van gevaarlijke stoffen te steunen. De Stichting "Veiliger Zaltbommel" spreekt zorgen uit over de spoorlijn Utrecht - Den Bosch, en geeft aan dat dit spoor steeds meer belast wordt en de geluidshinder toeneemt. Een participant vraagt zich af of het de bedoeling is om het personenvervoer van Hengelo naar het westen minder over Deventer - Amersfoort en meer over Zutphen - Arnhem te geleiden.

Afhankelijkheid van het buitenland

Vier particulieren geven aan van mening te zijn dat bij het vervoer van gevaarlijke stoffen over de Betuweroute de afhankelijkheid van het buitenland, met name Duitsland, naar hun mening te groot is.

Milieu-effecten

Vier participanten wijzen op de mogelijke negatieve milieu-effecten van het rijden met gevaarlijke-stoffentreinen.

2. Bedrijven, aan het bedrijfsleven gerelateerde organisaties en branche-organisaties

Deze categorie bestaat uit in totaal 10 participanten, te weten: twee Railvervoerbedrijven, (DB Cargo Nederland en Rail Competence B.V.), infrabeheerder ProRail, drie havenbedrijven, waaronder Havenbedrijf Rotterdam en Port of Amsterdam, alsmede vier brancheorganisaties (KNV, CGTT, VNCI en RailGood (mede namens negen railvervoerbedrijven)). Zij hebben gereageerd op de volgende onderwerpen:

Routeringsbesluit

10 Participanten (ProRail, Railgood, Rail Competence, DB Cargo NL, drie havenbedrijven waaronder Havenbedrijf Rotterdam en Port of Amsterdam alsmede KNV, CGTT, VNCI) wijzen een routeringsbesluit af. Zij zien hierin onvoldoende aanleiding om nu tot een routeringsbesluit over te gaan. Zij noemen het besluit o.m. prematuur, disproportioneel, en een laatste redmiddel.

Maatregelenpakket

Acht participanten (Pro Rail, Railgood, Rail Competence, DB Cargo NL, Havenbedrijf Rotterdam en Port of Amsterdam, KNV, CGTT) becommentariëren het maatregelenpakket zoals door de minister voorgesteld. Zij staan er in het algemeen positief tegenover, maar plaatsen nog wel wat opmerkingen en kanttekeningen.

-RailGood geeft aan uitsluitend op basis van een samenhangend maatregelenpakket tot een toekomstvast en werkend Basisnet spoor te willen komen.

- Rail Competence vraagt zich af waarom er ondanks het positieve vertrouwen van de Staatssecretaris in het maatregelenpakket er toch een routeringsbesluit wordt voorbereid.

- DB Cargo wijst erop dat er ook al maatregelen door de spoorwegondernemingen vrijwillig zijn genomen

-ProRail wijst erop dat het essentieel is dat de genoemde maatregelen voldoende tijd krijgen om hun effect in de praktijk te bewijzen alvorens een routeringsbesluit te nemen.

- KNV wijst erop dat zij een aantal maatregelen uit het maatregelenpakket (zie brief staatssecretaris Dijksma, 15 juni 2017) van harte ondersteunt.

- CGTT geeft aan het maatregelenpakket een kans te willen geven.

- Havenbedrijf Rotterdam merkt op dat bekend is dat diverse maatregelen zijn onderzocht en genomen, maar de toelichting bij het concept besluit hier geheel niet op ingaat.

- Port of Amsterdam is van mening dat de energie nu moet gaan zitten op het daadwerkelijk invoeren van maatregelen uit het Robuustheidsonderzoek

Robuustheidsonderzoek Berenschot Altea

De participanten verwijzen naar de conclusies van Berenschot (Robuustheidsonderzoek), met name naar de mogelijkheid om de alternatieve maatregelen die in de conclusies worden gepresenteerd in te zetten.

Acht participanten wijzen op de mogelijkheid maatregelen uit bovengenoemd onderzoek in te zetten alvorens tot een routeringsbesluit over te gaan. Twee maatregelen hiervan worden hierbij nadrukkelijk genoemd:

- RailGood, CGTT en VNCI geven aan voorstander te zijn van een sturingsmechanisme vooraf (door ProRail een loketfunctie te geven)
- RailGood, ProRail, CGTT, KNV, en VNCI geven aan voorstander te zijn van herijking van de risicoplafonds.

Economische effecten

ProRail, RailGood, Rail Competence, DB Cargo NL, twee havenbedrijven waaronder Port of Amsterdam, KNV, en CGTT maken zich zorgen over de economische effecten van een routeringsbesluit. Onder meer wordt gesteld dat de vervoerskosten omhoog gaan als door een Routeringsbesluit langere afstanden en duurdere routes moeten worden gereden, en dat het level playing field ten opzichte van omliggende landen wordt verstoord. RailGood wijst er hierbij op dat omringende landen geen infraheffingen betalen en geen wet Basisnet kennen.

Risicoplafonds, veiligheid en herijking

RailGood, CTGG, DB Cargo NL, KNV, VNCI, Havenbedrijf Rotterdam en Port of Amsterdam becommentariëren de in het verleden vastgestelde risicoplafonds, en de in 2016 vastgestelde overschrijdingen hiervan op een aantal spoorlijnen.

RailGood, DB Cargo, NLHavenbedrijf Rotterdam, CGTT en KNV merken hierbij op dat uit onafhankelijk en gerenommeerd onderzoek blijkt dat door de overschrijdingen van de risicoplafonds de veiligheid nergens in het geding is geweest, en dat hierdoor onvoldoende aanleiding bestaat om tot een Routeringsbesluit over te gaan.

DB Cargo en KNV zijn van mening dat de risicoplafonds op deze routes te laag zijn vastgesteld en zien aanleiding voor een herijking.

3. Overheden

Deze categorie bestaat in totaal uit 19 participanten, te weten 12 gemeenten (waaronder Heerlen, Vught, Amersfoort, Apeldoorn, Sittard-Geleen, Eindhoven mede namens de Provincie N-Brabant, veiligheidsregio's en 20 andere Brabantse gemeenten, 's Hertogenbosch mede namens vijf andere gemeenten, Moerdijk, Dordrecht, Horst aan de Maas, Eindhoven), vijf provincies (Utrecht, Gelderland, Limburg, Overijssel, Zuid-Holland), veiligheidsregio Twente, alsmede het Adviescollege Toetsing Regeldruk.

Routeringsbesluit

16 Overheidsorganisaties becommentariëren het Routeringsbesluit. Tien van hen zijn hierover positief gestemd, zes van hen plaatsen kritische kanttekeningen bij het Routeringsbesluit. Deze kanttekeningen worden hieronder vermeld.

- Een gemeente vraagt zich af of routing inderdaad zal leiden tot de gewenste risico-afname op de routes waarvoor overschrijdingen zijn geconstateerd, en vraagt zich ook af of het wel toestaan van bestemmingsverkeer een routeringsbesluit weer (deels) teniet doet.
- Gemeente Heerlen merkt op dat voorkomen dient te worden dat door het routeringsbesluit problemen worden verschoven naar andere delen van het Basisnet spoor, en adviseert het besluit qua reikwijdte uit te breiden zodat het doel (voldoen aan Basisnet) integraal kan worden geborgd.

- Gemeente Moerdijk is van mening dat door een routeringsbesluit het transport van categorie A stoffen in de regio West-Brabant met grote waarschijnlijkheid sneller gaat toenemen dan voorzien.
- Provincie Limburg stelt dat een routeringsbesluit pas ingezet moet worden als gebleken is dat andere maatregelen niet of niet voldoende werken.
- Provincie Zuid Holland ziet een routeringsbesluit als een uiterste maatregel, en wijst op de noodzaak van goede achterlandverbindingen naar industriële centra in het algemeen en de Rotterdamse haven in het bijzonder.
- Het Adviescollege Toetsing Regeldruk stelt dat een toelichting bij en overweging van de beleidsalternatieven voor het Routeringsbesluit van belang is omdat de effectiviteit van het voorgenomen Routeringsbesluit nog onbekend is. Het voorstel bevat namelijk drie uitzonderingsgronden op de voorgenomen routing, voor die situaties waarbij gebruik de Betuweroute niet mogelijk is. Onduidelijk is hoe vaak en in welk deel van de spoorbewegingen met gevaarlijke stoffen deze situaties aan de orde zijn

Betuweroute

12 Overheidsorganisaties, te weten zes gemeenten, waaronder Eindhoven, 's-Hertogenbosch, Moerdijk, Dordrecht, vijf provincies (Gelderland, Utrecht, Limburg, Overijssel, Zuid Holland) alsmede Veiligheidsregio Twente zijn van mening dat de Betuweroute zoveel mogelijk dient te worden benut voor het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Maatregelenpakket

Vier provincies (Utrecht, Gelderland, Overijssel, Zuid Holland) geven aan positief te staan tegenover een vrijwillig maatregelenpakket tegen overschrijdingen van de risicoplafonds.

Overschrijding risicoplafonds

Twaalf overheidsorganisaties doen suggesties om de overschrijding van risicoplafonds tegen te gaan. De belangrijkste worden hieronder vermeld.

- De Gemeente Eindhoven en de gemeente Dordrecht zijn van mening dat het ontbreken van goede en actieve sturing op de routekeuze door vervoerders en verladers van gevaarlijke stoffen een belangrijke oorzaak is van de huidige overschrijdingen van de afgesproken risicoplafonds.
- Provincie Utrecht stelt voor dat het toezicht op het Routeringsbesluit niet beperkt wordt tot de Betuweroute en de route via Amersfoort-Apeldoorn en Eindhoven-Venlo.
- De gemeente 's Hertogenbosch adviseert om het toezicht op het Routeringsbesluit niet tot de aangewezen routes te beperken, en ook het vervoer van gevaarlijke stoffen over alternatieve routes te registreren en monitoren.
- De gemeente Dordrecht constateert dat het basisnet een 'krappe jas' heeft, en wijst er op dat als de groei uit de jaren 2013-2016 zich voortzet ook in deze regio de risicoplafonds in zicht komen.
- Provincie Overijssel wijst op de beperkte risicoruimte op de trajectdelen Zutphen - Deventer en Deventer- Hengelo.
- Gemeente Sittard Geleen merkt op dat er door het Routeringsbesluit overschrijdingen van risicoplafonds (kunnen) ontstaan op andere trajecten, en zou dit graag geborgd zien in het Routeringsbesluit.

Bentheim/Brabante route

Tien overheidsorganisaties, te weten vijf gemeenten, waaronder Heerlen, Vught, Eindhoven, Moerdijk, vier provincies (Limburg, Overijssel, Zuid Holland, Utrecht) alsmede Veiligheidsregio Twente hebben opmerkingen over, of vragen aandacht voor de Bentheim- respectievelijk Brabante route. Met name spitsen de vragen zich toe op de mogelijke veiligheidsrisico's die een routeringsbesluit kan hebben voor deze trajecten.

Overige spoorroutes

Tien overheidsorganisaties, te weten vijf gemeenten, waaronder Heerlen, Vught, Moerdijk, Dordrecht, vier provincies (Limburg, Overijssel, Gelderland, Zuid Holland) alsmede Veiligheidsregio Twente hebben uiteenlopende opmerkingen over, of vragen aandacht voor overige spoorroutes die gelegen zijn in de gebieden binnen hun jurisdictie. Met name spitsen de vragen zich toe op de mogelijke consequenties die een routeringsbesluit heeft op deze routes.

Waterbedeffect

13 overheidsorganisaties, te weten zeven gemeenten, waaronder Vught, Apeldoorn Sittard-Geleen, Eindhoven, 's Hertogenbosch, Moerdijk) en vijf provincies (Limburg, Dordrecht, Zuid Holland, Gelderland, Utrecht, alsmede Veiligheidsregio Twente wijzen op het gevaar van verschuiving van vervoer van gevaarlijke stoffen naar baanvakken waar deze goederentreinen met gevaarlijke stoffen niet thuishoren, het zogenaamde "waterbedeffect".

Regeldrukeffecten

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk merkt op dat de effectiviteit en de kosten van het voorgenomen besluit nog niet in beeld zijn gebracht, en er daarom nog geen uitspraak mogelijk is over de proportionaliteit van de regeldruk die het gevolg is van het Routeringsbesluit. De participant wijst tevens op het ontbreken van een regeldrukanalyse, en wijst er op dat bij toekomstige voorstellen voor wet- en regelgeving in de consultatiefase een zo compleet mogelijke analyse van de kwantitatieve en kwalitatieve regeldrukeffecten dient te worden opgenomen.