

GS brief aan Provinciale Staten

Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl

Datum
7 maart 2023

Ons kenmerk
DOS-2020-0006239
PZH-2023-826666527

Bijlagen
3

Aan Provinciale Staten

Onderwerp:

Juridisch onderzoek routing gevaarlijke stoffen per spoor

Geachte Statenleden,

Graag willen wij u met deze brief informeren over de voortgang van onze acties om het spoorvervoer van gevaarlijke stoffen in onze provincie veiliger te maken.

Bijgaand treft u in bijlage 1 het rapport *Juridische mogelijkheden voor routing van gevaarlijke stoffen per spoor* d.d. 3 februari 2023 van

Aanleiding voor het rapport zijn de brede maatschappelijke opgaven waaronder de woningbouw en de energie transitie enerzijds, en de (verwachte) toename van vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor in de provincie Zuid Holland anderzijds.

Het Rijk is voor het spoorvervoer het bevoegd gezag, waarbij een groot deel van de uitvoerende taken bij ProRail is belegd. Ondanks dat we dus als provincie niet rechtstreeks het beleid kunnen bepalen, wenden we wel onze invloed aan om het spoorvervoer van gevaarlijke stoffen op een zo veilig mogelijk manier plaats te laten vinden. In onze brief van 6 december 2022 hebben we u geïnformeerd over onze acties die we daarbij ondernemen. Eén van die acties is een juridisch onderzoek naar de wettelijke mogelijkheden om spoortransporten van gevaarlijke stoffen via de meest veilige routes te laten rijden. De resultaten van dat onderzoek staan in het bijgevoegde rapport.

De maximale risico's (de risicoplafonds) die voor het spoor in de Wet Vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs, Wet Basisnet) zijn vastgelegd worden al jarenlang overschreden. Vooralsnog vinden die overschrijdingen vooral op de Brabanthoute plaats. Overschrijding van de plafonds betekent dat er op een spoorroute meer transport van gevaarlijke stoffen plaatsvindt of dat er gevaarlijkere stoffen vervoerd worden, waardoor de risico's groter worden dan in de Wet is vastgelegd. In zo'n geval schrijft de Wet voor dat de minister maatregelen moet overwegen om het vervoer veiliger te maken of een routeringsbesluit moet nemen. Door zo'n routeringsbesluit ontstaat een vervoersverbod voor een of meer gevaarlijke stoffen op een bepaald traject waardoor die stoffen via een andere route (bv. via de Betuweroute) vervoerd moeten worden. Ondanks de al jaren durende overschrijdingen en bezwaren van de betreffende gemeenten heeft het Rijk nog nooit een routeringsbesluit genomen. Herhaaldelijk hebben opeenvolgende ministers en staatssecretarissen aangegeven zo'n vervoersverbod als een ultimatum remedium te zien.

Daarbij geeft het ministerie van I&W aan dat internationale regelgeving het onmogelijk maakt om gevaarlijke stoffen via een bepaalde route te laten rijden. Zo staat in een Kamerbrief over het Basisnet van 14 juli 2021 (30373 nr. 72) dat *'de internationale regelgeving op het gebied van het spoorgoederenvervoer het niet mogelijk maakt effectief te sturen op de risicoplafonds'*. Ook recent, bij de beantwoording van Kamervragen, gaf de Staatssecretaris aan dat *'het aan de vervoerders is om te kiezen via welke route goederen, waaronder gevaarlijke stoffen, vervoerd worden. Dat recht volgt uit internationale regelgeving.'*¹ Waarbij de staatssecretaris voorbij ging aan de wettelijke mogelijkheid voor een routeringsbesluit.

In verband met de energietransitie en de woningbouwopgave wordt het belang van routing ook voor Zuid-Holland groot: er moeten 235.460 woningen bijgebouwd worden, ook langs het spoor en in de omgeving van stations. Bovendien zorgt de energietransitie voor veel meer transport van ammoniak, een giftig gas dat een drager is voor het vervoer van waterstof. Rotterdam zal een belangrijke overslaghaven worden voor ammoniak.

Om duidelijkheid te krijgen over de mogelijkheid van routeren hebben we in Zuid-Holland het initiatief genomen om een gedegen juridisch onderzoek te laten doen naar de ruimte die de internationale regelgeving daarvoor biedt. Dit in aanvulling op een eerder juridisch onderzoek dat bij de ontwikkeling van het Basisnet Spoor door het T.M.C. Asser Instituut is gedaan. In 2007 luidde de conclusie van Asser dat een vervoersverbod wettelijk mogelijk is. Daarop is zo'n vervoersverbod in de vorm van een routeringsbesluit opgenomen in de Wet Basisnet als mogelijk instrument om risico's op een bepaald spoortraject te beperken. De Wet Basisnet is in 2015 in werking getreden.

In het resultaat van ons onderzoek, het rapport *Juridische mogelijkheden voor routing van gevaarlijke stoffen per spoor*, worden de verschillende mogelijkheden rondom het routeren van vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor over het voetlicht gebracht. Hierbij is expliciet aandacht besteed aan de vraag of routeren van het vervoer van gevaarlijke stoffen in strijd is met internationaal (transport)recht of Europees recht (in het bijzonder de vrijheid van vervoer van goederen en diensten).

Een van de conclusies is dat internationale spoorregelgeving (m.n. het RID²) niet specifiek ziet op aspecten van route of routing van het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor, maar wel op de (technische) voorwaarden waaronder toegelaten gevaarlijke stoffen mogen worden vervoerd met het internationale spoorvervoer. Een aantal gevaarlijke stoffen mogen helemaal niet over het spoor vervoerd worden.

¹ Beantwoording Kamervragen lid Minhas, 26-1-2023, vergaderjaar 2022-2023, Aangangsels Handelingen 1356, zie verder ook het twee minutendebat dd. 26-1-2023 in de reacties van de Staatssecretaris op de moties Bouchallikh/De Hoop en Alkaya.

² Regulation concerning the International Carriage of Dangerous Goods

Een land kan niet verbieden dat een volgens het RID toegelaten gevaarlijke stof per spoor door het land vervoerd wordt. Daarbij staat (artikel 1.9.2) het RID onder voorwaarden toe dat een nationaal verbod of nationale beperkingen worden ingesteld voor bepaalde gevaarlijke stoffen met specifieke en lokale risico's. Onder andere moet de noodzaak van die beperkingen worden aangetoond en dient het bevoegd gezag daarbij wel alternatieve routes vast te stellen.

Ook Europese regelgeving (VWEU³) staat het instellen van regels waarbij routing wordt opgelegd niet in de weg, mits de uitwerking van die regels er niet (feitelijk) toe leidt dat het vrij verkeer van goederen en diensten op een ontoelaatbare manier wordt beperkt.

Nationale regelgeving (Wet Basisnet, hoofdstuk 3 in de Wvgs) geeft, zoals eerder aangegeven, een aantal mogelijkheden met betrekking tot het nemen van routingsbesluiten. De Minister *mag* routeren op grond van openbare veiligheid en is dat in beginsel verplicht bij het spoorvervoer van chloor en ammoniak. De Minister *moet* een routingsbesluit nemen wanneer de risicoplafonds worden of dreigen te worden overschreden en andere maatregelen naar zijn oordeel niet of niet tijdig kunnen worden getroffen. In een routingsbesluit kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende stoffen, maar ook tussen verschillende tijdsperiodes. Daarbij is het mogelijk om ontheffingen te verlenen.

U vindt als bijlagen bij deze brief het rapport zelf (bijlage 1) en een korte juridische samenvatting van de bevindingen uit het rapport (bijlage 2). Ook is een kaartje bijgevoegd (bijlage 3) waarop de belangrijkste nationale routes voor het spoortransport van gevaarlijke stoffen zijn aangegeven. Naar onze mening levert dit rapport een waardevolle bijdrage aan de landelijke discussie over de risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen. Het rapport zal dan ook met alle betrokken partijen, waaronder de staatsecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, gedeeld worden. Wij verwachten u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben over ons juridische onderzoek en zullen u bij relevante nieuwe ontwikkelingen wederom informeren.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris,

voorzitter,

drs. M.J.A. van Bijnen MBA

drs. J. Smit

Bijlagen

1. Rapport *Juridische mogelijkheden voor routing van gevaarlijke stoffen per spoor* d.d. 3 februari 2023 van
2. Korte samenvatting Rapport Routing Vervoer gevaarlijke stoffen uitkomsten juridische studie;
3. Kaartje met belangrijkste spoorroutes gevaarlijke stoffen in Nederland;

³ Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie