

Juridische mogelijkheden voor routing van gevaarlijke stoffen per spoor



Datum: 3 februari 2023
Aan: Provincie Zuid-Holland
Opsteller: Van Doorne N.V.

MANAGEMENT SAMENVATTING

Mede naar aanleiding van het vooruitzicht van toenemend vervoer per spoor van gevaarlijke stoffen heeft de Provincie een onderzoek uitgevraagd naar de mogelijkheden om dergelijk vervoer per spoor te routeren. Dit routeren ziet dan op het geheel of gedeeltelijk uitsluiten van bepaalde spoortracés voor bepaalde gevaarlijke stoffen, dan wel op een gebod om bepaalde routes in bepaalde omstandigheden te gebruiken.

Naar aanleiding van het onderzoek wordt in dit rapport geconcludeerd dat de huidige wetgeving niet in de weg staat aan een maatregel waarbij routing wordt toegepast. De Wvgs biedt een aantal mogelijkheden (en verplichtingen) tot routing terwijl het internationale en EU-recht niet in de weg hoeft te staan aan een dergelijke routingsbeslissing. Binnen de kaders die het internationale en EU-recht vormen, is routing niet uitgesloten.

Tevens bestaan er andere mogelijkheden om routing (feitelijk) mogelijk te maken dan wel te stimuleren. Hierbij kan worden gedacht aan aanpassingen door de Minister aan het huidige Basisnet of wijziging van risicoplafonds, maar ook aan provinciale maatregelen zoals subsidieregelingen of implementatie in de vergunningverleningsbevoegdheid (voor milieu-inrichtingen). Ook bestaat de mogelijkheid om civielrechtelijke afspraken te maken over routing (al dan niet door de Minister, de Provincie of ProRail).

Uiteraard zijn er beperkingen aan de mogelijkheden tot routing op grond van de huidige wetgeving. Naast algemene rechtsbeginselen in internationaal, EU- en nationaal recht, is het specifieke wettelijke systeem voor het vervoer van goederen per spoor dusdanig ingekaderd dat bepaalde maatregelen (zoals een vergunningstelsel voor specifieke routes of een verbod op vervoer per spoor in de bebouwde kom) niet makkelijk haalbaar zijn zonder wetswijzigingen.

Inhoudsopgave

Management samenvatting	2
1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Vraagstelling	5
1.3 Asser-advies uit 2007	5
1.4 Opzet	6
2 Wettelijk kader	7
2.1 Internationaal recht	7
2.2 Europees recht	10
2.3 Nederlands recht	12
2.4 Tussenconclusies toepasselijke wetgeving	18
3 Analyse mogelijkheden.....	19
3.1 Algemene verbodsbepaling vervoer per spoor in bebouwde kom.....	19
3.2 Verplichte routing	20
3.3 Onderscheid nationaal en intra-EU verkeer	23
3.4 Vergunningstelsels	25
3.5 Financiële maatregelen	26
3.6 Alternatieve overwegingen	28
4 Conclusie	31
4.1 Beantwoording vraagstelling	31
4.2 Alternatieve overwegingen	32
Definitielijst.....	34
Bijlage 1 – Wetteksten	35

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

1.1.1 Ieder jaar worden enkele miljoenen tonnen aan gevaarlijke stoffen in Nederland vervoerd. Gevaarlijke stoffen worden binnen Nederland vervoerd of worden Nederland in of uit vervoerd. Deze gevaarlijke stoffen worden per spoor, weg, water of per buisleiding vervoerd. In 2017 is 3,4 miljoen ton (ofwel 3,4 miljard kilo) gevaarlijke stoffen vervoerd over de Nederlandse spoorwegen.¹

1.1.2 Het vervoer van gevaarlijke stoffen brengt risico's met zich mee, aangezien de desbetreffende stoffen brandbaar, explosief en/of giftig kunnen zijn (in verschillende gradaties). Ook zijn er verschillende soorten risico's ten aanzien van de verspreiding van de gevaarlijke stoffen (bijvoorbeeld gasvormige of vloeibare stoffen).

1.1.3 Vanuit Europese en nationale wetgeving en beleid bestaat een ambitie om bepaalde gevaarlijke stoffen te beperken en te vervangen door minder gevaarlijke alternatieven.² Er bestaan ook omstandigheden die het vervoer van gevaarlijke stoffen juist zullen doen groeien. In de huidige energietransitie speelt waterstof namelijk een belangrijke rol. Waterstof³ zelf is geclassificeerd als een gevaarlijke stof, aangezien het brandbaar is. Daarnaast zal waterstof voorzienbaar worden vervoerd als ammoniak⁴ of met behulp van *Liquid Organic Hydrogen Carriers* (LOHC), chemicaliën waarin waterstof wordt verwerkt zodat het beter kan worden vervoerd. Voorbeelden van LOHC's zijn benzyltolueen⁵ (giftig) en MCH/methylcyclohexaan⁶ (brandbaar en giftig).

1.1.4 Het ligt voor de hand dat in ieder geval een deel van de in Nederland te gebruiken of produceren waterstof via het spoor (al dan niet in ammoniak of een LOHC) zal worden vervoerd. In de Routekaart Waterstof staat beschreven dat in de periode 2025-2030 een volume van 3 tot 5 miljoen ton waterstof moet worden geïmporteerd (via de havens van Rotterdam, Zeeland en Amsterdam). Een substantieel deel daarvan wordt naar Duitsland doorgevoerd.⁷ Hierbij is een rol voor spoorvervoer bedacht:

Technologieën voor vervoer en opslag van waterstof(dragers) moeten zijn opgeschaald, ondersteund door duidelijke regelgeving die de import en export van verschillende waterstofdragers via meerdere modaliteiten (pijpleiding, binnenvaart, spoor en wegtransport) mogelijk maakt.⁸

¹ De laatste cijfers van het Centraal Bureau van de Statistiek zijn van 2017.

² Zoals bijvoorbeeld de Verordening EG/1907/2006 over de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen en de Verordening EU/2019/1021 betreffende persistente organische verontreinigende stoffen (de POP-verordening).

³ Opgenomen in de EU-inventaris onder EC-nummer 215-605-7.

⁴ Simpel gezegd wordt ammoniak gevormd door waterstof en stikstof te laten reageren. Door ammoniak te vervoeren kan op de plek van bestemming de ammoniak weer worden gesplitst waarbij het waterstof verder kan worden toegepast.

⁵ EC-nummer 248-654-8.

⁶ EC-nummer 203-624-3.

⁷ Nationaal Waterstof Programma, 'Routekaart Waterstof,' november 2022 pagina 48.

⁸ Routekaart Waterstof p. 47.

- 1.1.5 Het is derhalve niet ondenkbaar dat het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor in de komende jaren zal toenemen. Dan is het denkbaar dat ook wordt gekeken naar de geschiktheid en mogelijkheden van het wettelijke systeem voor vervoer van gevaarlijke goederen per spoor. Daarbij geldt dat vervoer per spoor in de meeste gevallen ook door de bebouwde kom (binnenstedelijk gebieden) zal gaan, omdat de meeste sporen ook door binnenstedelijk gebied lopen, waar dat bij snelwegen en binnenwateren minder het geval is.

1.2 Vraagstelling

- 1.2.1 De Provincie Zuid-Holland (de **Provincie**) heeft ons de opdracht gegeven om de wettelijke mogelijkheden en bevoegdheden in kaart te brengen om het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor door stedelijk gebied te beperken, al dan niet door het aanbrengen van een verplichte route ('routeren'). Bij de uitvoering van dit onderzoek dient internationaal recht, het recht van de Europese Unie (de **EU**) en nationaal recht te worden betrokken.

- 1.2.2 De Provincie heeft een aantal specifieke vragen gesteld die in dit rapport zullen worden aangehouden als leidraad. Deze onderzoeksvragen luiden (samengevat):

- 1 Biedt de huidige wetgeving een grondslag voor een algemene regel om de bebouwde kom (al dan niet zoveel mogelijk) te vermijden en, zo ja, hoe zou een dergelijke algemene regel uitgevoerd kunnen worden?
- 2 Biedt de huidige wet- en regelgeving een mogelijkheid om verplichte routes voor te schrijven voor het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor? Zo ja:
 - a) Onder welke voorwaarden?
 - b) Kan de routing per stof of stof-categorie worden opgelegd?
 - c) Kan routing worden geïmplementeerd als verbod (op een bepaalde route) of ook als gebod (voor een bepaalde route)?
 - d) Zijn er sturingsmogelijkheden voor de toegang tot spoorroutes (aan de hand van specifieke vervoersbewegingen), bijvoorbeeld aan de hand van meldingen vooraf per trein?
- 3 Kan onderscheid worden gemaakt tussen de behandeling van vervoer van gevaarlijke stoffen binnen Nederland en tussen Nederland en andere EU-lidstaten?
- 4 Is het mogelijk om een vergunningstelsel in te voeren voor het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor over specifieke routes en zo ja, onder welke voorwaarden mag dat?
- 5 Zijn er financiële maatregelen mogelijk waarbij feitelijk routing van vervoer van gevaarlijke stoffen mogelijk wordt gemaakt, zoals een verschil in tarieven al naar gelang de route?

- 1.2.3 In aanvulling op de gestelde vragen hebben wij enkele alternatieve mogelijkheden met het oog op routing opgenomen.

1.3 Asser-advies uit 2007

- 1.3.1 Naar aanleiding van eerdere overleggen over het vervoer van gevaarlijke stoffen (circa vijftien jaar geleden) is door het toenmalige Ministerie van Verkeer en Waterstaat een advies gevraagd aan het T.M.C. Asser-instituut over de interpretatie van een tweetal bepalingen van het internationaal verdrag betreffende het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor (artikelen 1.9.1 en 1.9.2 van het Reglement betreffende het internationale spoorwegvervoer van gevaarlijke goederen (het **RID**)⁹ – zie paragraaf 2.1.3 en verder).
- 1.3.2 De conclusie van het advies van 26 januari 2007¹⁰ is dat de beoordeelde bepalingen van het RID niet aan de weg staan aan de routing van gevaarlijke stoffen per spoor, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Hoewel de conclusies van dat advies vergelijkbaar zijn aan die van dit rapport, wordt - gelet op het tijdsverloop sinds dat advies en de ontwikkelingen sindsdien (in internationale en nationale regelgeving¹¹) - het advies uit 2007 niet verder behandeld. De artikelen 1.9.1 en 1.9.2 van het RID worden uiteraard wel uitvoerig behandeld.

1.4 Opzet

- 1.4.1 Ter beantwoording van de in paragraaf 1.2 opgenomen vragen zal eerst worden ingegaan op de toepasselijke wetgeving op het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor in Hoofdstuk 2. Daarbij zal zowel op internationaal en EU recht als op nationale regelgeving worden ingegaan.
- 1.4.2 Vervolgens zal de beantwoording van de vragen op grond van de analyse van de toepasselijke wetgeving worden opgenomen in Hoofdstuk 3. Naar aanleiding van de analyse zullen in Hoofdstuk 4 de conclusies en samengevatte beantwoording worden opgenomen.

⁹ De afkorting is ontleend aan de Engelse benaming: '*Regulation concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Rail*'

¹⁰ '*Advies voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat inzake interpretatie van sectie 1.9.1 en 1.9.2. van het RID*'; T.C.M. Asser-instituut, 26 januari 2007, ref. 5510.

¹¹ Sinds 2007 zijn zowel het COTIF en het RID gewijzigd en zijn de Spoorrichtlijn, VVG Richtlijn aangenomen. Ook het hele Basisnet-systeem is na 2007 in de wet opgenomen.

2 WETTELIJK KADER

In dit hoofdstuk zal de wetgeving worden uiteengezet die (specifiek) van toepassing is op vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor en meer algemene wetgeving die daarvoor de grondslag biedt. Andere (aanverwante) wetgeving zoals die welke ziet op andere vormen van gevaarlijk vervoer zullen niet worden betrokken, tenzij van belang voor de (vergelijkende) analyse. Dit hoofdstuk zal eerst ingaan op internationale afspraken (verdragen) en vervolgens op EU-regelgeving. Vervolgens zal het nationale wettelijke kader worden behandeld.

2.1 Internationaal recht

Convention concerning International Carriage by Rail

2.1.1 Voor het vervoer per spoor is in 1980 (herzien in 1999) door een groot aantal Europese landen en enkele andere (nabij gelegen) Afrikaanse en Aziatische landen een verdrag afgesloten, de Convention concerning International Carriage by Rail (het **COTIF**). Het COTIF is een verdrag dat uit gaat van de *Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF)*, een organisatie die streeft naar uniforme juridische kaders voor vervoer van personen en goederen per spoor. OTIF draagt onder andere bij aan de harmonisatie van technische vereisten, contractvoorwaarden voor vervoer en aan regels voor het transport van gevaarlijke stoffen.¹²

2.1.2 Het COTIF is een soort raamwerkverdrag dat onder andere ziet op de werking van OTIF, algemene regels voor het vervoer over spoor, financiële bepalingen en geschillenbeslechting. Het COTIF is echter niet uitputtend en verwijst in artikel 8, § 2 naar nationaal recht:

In the absence of provisions in the Convention, national law shall apply.

Op grond van COTIF vallen onder de term 'Convention' ook de bijlagen bij de COTIF, zoals de bijlage met het RID (zoals hieronder toegelicht).¹³

2.1.3 Naast meer algemene bepalingen over spoorvervoer bevat het COTIF ook protocollen ('Appendices' genaamd) voor verschillende specifieke vormen van spoorwegvervoer. Eén van die protocollen is het RID.

Regulation concerning the International Carriage of Dangerous Goods

2.1.4 Op grond van artikel 6, §1 sub c COTIF zal het internationale spoorvervoer en de toelating van spoormateriaal dat wordt gebruikt in internationaal spoorvervoer worden beheerst door onder meer het RID. Het RID is een bijlage bij de COTIF bestaat uit een kort algemeen deel (met 6 artikelen) en daarbij éénomvangrijke Annex die uit 7 delen en ruim 1000 pagina's bestaat. Het RID is recentelijk gewijzigd, de laatste versie is per 1 januari 2023 in werking getreden.

¹² Art. 2 COTIF.

¹³ Artikel 6, § 2 en artikel 7 COTIF.

2.1.5 De structuur van COTIF/RID ziet er simpel weergegeven als volgt uit:

- COTIF
 - Appendix C bij het COTIF → het RID
 - Annex bij het RID: → technische veiligheidsbepalingen (1000+ pagina's)

2.1.6 Het algemeen deel bepaalt in artikel 1 RID dat het RID van toepassing is op het internationale vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor op het grondgebied van de lidstaten bij het RID. Desondanks bepaalt artikel 3 van het RID:

Each RID Contracting State¹⁴ shall retain the right to regulate or prohibit, for reasons other than safety during carriage, the international carriage of dangerous goods on its territory.

Deze bepaling verduidelijkt dat lidstaten hun bevoegdheid houden om op andere gronden dan veiligheid tijdens het vervoer, beperkingen op te leggen aan het (internationaal) vervoer van gevaarlijke stoffen. Andere gronden dan veiligheid tijdens het vervoer zijn bijvoorbeeld ruimtelijke ontwikkeling, het milieu en de volksgezondheid,

2.1.7 De Annex bij het RID bestaat zoals gezegd uit zeven delen, die kort gezegd zien op:

- 1 algemene voorschriften,
- 2 classificatie,
- 3 gevaarlijke stoffen,
- 4 verpakking en tank voorschriften,
- 5 verzendprocedures,
- 6 voorschriften voor tanks en verpakkingscontainers, en
- 7 voorschriften voor transport, verladen en behandeling.

2.1.8 De scope van het RID is opgenomen in paragraaf 1.1.2 en specifiek in artikel 1.1.2.1:

1.1.2 Scope

1.1.2.1 For the purposes of Article 1 of Appendix C, RID specifies:

(a) dangerous goods which are barred from international carriage;

(b) dangerous goods which are authorized for international carriage and the conditions attaching to them (including exemptions) particularly with regard to:

- classification of goods, including classification criteria and relevant test methods;*
- use of packagings (including mixed packing);*
- use of tanks (including filling);*
- consignment procedures (including marking and labelling of packages and means of transport as well as documentation and information required);*
- requirements concerning the construction, testing and approval of packagings and tanks;*
- use of means of transport (including loading, mixed loading and unloading).*

For carriage within the meaning of RID, in addition to Appendix C, the relevant provisions of the other Appendices to COTIF shall apply, in particular those of Appendix B for carriage performed on the basis of a contract of carriage.

¹⁴ Nederland is evenals de rest van de EU (en nagenoeg alle andere Europese landen) een 'RID Contracting State'.

- 2.1.9 Op grond van de scope-bepaling van het RID ziet het RID derhalve niet specifiek op aspecten van route of routing van het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor. Het RID ziet namelijk op de vaststelling welke gevaarlijke stoffen niet met internationaal spoorvervoer mogen worden vervoerd en onder welke (technische) voorwaarden de wel toegelaten gevaarlijke stoffen mogen worden vervoerd met het internationale spoorvervoer.
- 2.1.10 Het RID en de Annex bevatten geen specifieke bepalingen over de mogelijkheid voor lidstaten ('*RID Contracting States*') om bepaalde routes voor te schrijven of te beperken. Wel bevat paragraaf 1.9 RID enkele algemene bepalingen over '*Door het bevoegd gezag opgelegde maatregelen die het vervoer beperken*'.¹⁵
- 2.1.11 Artikel 1.9.1 RID bepaalt dat een RID Contracting State aanvullende bepalingen mag voorschrijven voor het internationale vervoer van gevaarlijke stoffen, onder de voorwaarden dat die bepalingen
- i) overeenstemmen met artikel 1.9.2,
 - ii) niet conflicteren met artikel 1.1.2.1 (b),
 - iii) zijn opgenomen in nationale wetgeving die ook voor nationaal vervoer geldt, en
 - iv) niet leiden tot een verbod op vervoer per spoor van de gevaarlijke stof op het gehele grondgebied van de RID Contracting State.
- 2.1.12 De eerste voorwaarde voor het instellen van nationale beperkingen is dat die bepalingen moeten overeenstemmen met artikel 1.9.2 RID. In artikel 1.9.2 RID is met name sub b) van belang voor de beoordeling of Nederland beperkingen aan routes voor vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor mag stellen. Dit artikel verwijst naar de nationale bepalingen die zijn toegestaan en omschrijft die als:
- b) provisions according to which the carriage of certain dangerous goods on sections with special and local risks is prohibited, such as sections in residential areas, environmentally sensitive areas, economic centres or industrial zones containing hazardous installations, or to which special conditions, e.g. operational measures (reduced speed, specified journey times, prohibition on trains meeting each other, etc.) apply.*
Where possible, the competent authorities shall establish alternative routes which may be used for each prohibited route or each route subject to special provisions.
- 2.1.13 De bepalingen waarop artikel 1.9.2 RID lijkt te zien zijn beperkingen die zien op het vervoer van *specifieke gevaarlijke stoffen* die een speciaal en lokaal risico met zich brengen. Dit volgt uit de bewoording '*certain dangerous goods*' en '*certaines marchandises dangereuses*'.¹⁶ Artikel 1.9.2 RID staat dus toe dat een nationaal verbod of nationale beperkingen worden ingesteld voor bepaalde gevaarlijke stoffen met specifieke en lokale risico's. Als die er zijn, dient het bevoegd gezag daarbij wel alternatieve routes vaststellen.
- 2.1.14 De tweede voorwaarde luidt dat de nationale beperking niet in strijd met het doel van het RID (zoals opgenomen in artikel 1.1.2.1 sub b RID) mag zijn. Zoals in paragraaf 2.1.8 hiervoor is opgenomen, ziet de doelstelling op technische voorschriften voor het vervoer van (toegestane) gevaarlijke stoffen per spoor.

¹⁵ De volledige tekst van paragraaf 1.9 is opgenomen in [Bijlage 1](#).

¹⁶ De vergelijking met de Franse en Engelse (en Duitse) taal is relevant omdat dat de officiële (en dus bepalende) talen van het COTIF en RID zijn.

- 2.1.15 De derde en vierde voorwaarde zien erop dat de nationale beperking moet zijn opgenomen in nationale wetgeving die ook voor nationaal spoorvervoer geldt en dat de nationale beperking niet mag leiden tot een verbod op vervoer per spoor van de gevaarlijke stof op het gehele grondgebied van de RID Contracting State.¹⁷ Met andere woorden is een de facto verbod op het vervoer van een bepaalde gevaarlijke stof over alle spoorwegen in een land niet toegestaan. .
- 2.1.16 Naast de inhoudelijke voorwaarden waaraan een nationale bepaling moet voldoen (uit artikel 1.9.2 RID) bevatten artikel 1.9.3 en 1.9.4 RID ook formele vereisten voor een nationale bepaling. Het nationale bevoegd gezag dient namelijk aan te tonen dat er een noodzaak is voor de nationale bepaling (artikel 1.9.3 RID) en daarnaast dient het nationale bevoegd gezag de nationale bepaling aan te melden bij het secretariaat van OTIF.
- 2.1.17 Het secretariaat van OTIF houdt op haar website een overzicht bij van aangemelde nationale bepalingen. Het Nederlandse systeem van het Basisnet (zoals hieronder nader toegelicht) is overigens niet in dit overzicht opgenomen. Het is niet duidelijk wat daarvan de reden is. Wellicht is het Basisnet niet gemeld omdat de Nederlandse overheid van mening was dat het Basisnet geen 'aanvullende bepaling' onder het RID is.¹⁸

Overeenkomst van Warnemünde

- 2.1.18 Op 31 augustus 1992 hebben de toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat en de Bondsminister van Vervoer van de Bondsrepubliek Duitsland een overeenkomst gesloten met het oogmerk om het volume van het vervoer van goederen en personen tussen Nederland en Duitsland te verhogen (de **Overeenkomst van Warnemünde**).¹⁹ De Overeenkomst van Warnemünde is juridisch gezien geen verdrag nu het niet door het Koninkrijk der Nederlanden is afgesloten en ook niet is geratificeerd. Het is derhalve een overeenkomst tussen twee (publiekrechtelijke) organen. Een relevant verschil hierbij is dat een overeenkomst in beginsel alleen de betrokken contractspartijen bindt, terwijl een (rechtsgeldig) verdrag rechten en plichten voor derden kan bevatten.
- 2.1.19 Het hoofddoel van de Overeenkomst van Warnemünde is het Nederlandse en Duitse railgoederen- en railpersonenvervoer te verbeteren door '*op elkaar afgestemde maatregelen op het gebied van infrastructuur*'.²⁰ Specifiek is daarbij afgesproken dat een aantal transportroutes wordt gerealiseerd, met name ten aanzien van de Betuweroute en aansluitingen daarop.
- 2.1.20 De Overeenkomst van Warnemünde bevat geen verplichtingen ten aanzien van routing over bepaalde tracés of de beperking daarvan. Ook ziet de Overeenkomst niet specifiek op gevaarlijke stoffen (maar op het vervoer van goederen en personen per spoor in het algemeen). De Overeenkomst van Warnemünde staat routing van gevaarlijke stoffen dan ook niet in de weg.

2.2 Europees recht

¹⁷ In het Engels: '*the whole territory*'; in het Duits: '*gesamten Hoheitsgebiet*' en in het Frans: '*l'ensemble du territoire*'.
¹⁸ Een andere optie is dat wel is gemeld, maar dat de melding niet in het overzicht van het OTIF is opgenomen. Echter de toelichting bij het Basisnet geeft niet aan dat er is gemeld bij het OTIF.
¹⁹ EK, 1993-1994, 22 589, nr. 193a, p. 114 e.v.
²⁰ Artikel 1 Overeenkomst van Warnemünde.

- 2.2.1 Op grond van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (het **VWEU**) heeft de EU één gemeenschappelijk vervoerbeleid.²¹ Ter uitvoering van dit vervoerbeleid kunnen gemeenschappelijke regels worden gesteld ten aanzien van internationaal vervoer vanuit of naar het grondgebied van een lidstaat of over het grondgebied van één of meer lidstaten, de voorwaarden waaronder vervoerondernemers worden toegelaten tot nationaal vervoer in een lidstaat waarin zij niet woonachtig zijn, de maatregelen die de veiligheid van het vervoer kunnen verbeteren, en overige dienstige bepalingen.²²
- 2.2.2 Naast een grondslag voor een vervoerbeleid bevat het VWEU ook verbodsbepalingen ter bevordering van de gemeenschappelijke markt. Het bereiken van een gemeenschappelijke markt is een van de doelstellingen van de Europese Unie en dit doel wordt onder andere nagestreefd door het mogelijk maken van vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal. Nationale regels die dit vrij verkeer beperken zijn in beginsel niet toegestaan, tenzij die regels voldoen aan bepaalde voorwaarden.²³
- 2.2.3 De EU-regels die het vrij verkeer bepalen kunnen van invloed zijn op het beperken van de routes voor het vervoer over het spoor van gevaarlijke stoffen. Zo bestaat er een verbod op het beperken van het vrij verkeer van diensten binnen de EU.²⁴ Dat verbod houdt samengevat in dat het niet is toegestaan om beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de EU in te voeren.
- 2.2.4 Een vergelijkbaar verbod geldt op grond van artikel 34 VWEU ten aanzien van kwantitatieve in- en uitvoerbeperkingen en maatregelen van gelijke werking. Dit verbod houdt in dat het beperken van het verkeer van goederen (bijvoorbeeld verkoopbeperkingen of quota) in beginsel niet is toegestaan op grond van het VWEU.
- 2.2.5 Of een nationale regeling, die het routeren van vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor beperkt, in strijd is met het VWEU hangt daarmee af van de gevolgen van die regeling voor het vrij verkeer van goederen en diensten. Mocht sprake zijn van een beperking van dat vrije verkeer, dan kan een dergelijke nationale regeling in strijd zijn met het VWEU, tenzij die regel is gebaseerd op de uitzonderingen die het VWEU (en de daarop gebaseerde jurisprudentie) bevat.
- 2.2.6 Het VWEU staat het instellen van regels waarbij routing wordt opgelegd derhalve niet in de weg, mits de uitwerking van die regel er niet (feitelijk) toe leidt dat het vrij verkeer van goederen en diensten op een ontoelaatbare manier wordt beperkt.
- Richtlijn 2008/68/EG betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen*
- 2.2.7 Een van de regels die op grond van het EU-transportbeleid (en artikel 91 VWEU) is vastgesteld is de richtlijn 2008/68/EG betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen (de **VGG Richtlijn**).²⁵ Deze richtlijn is onder andere van toepassing op het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor.

²¹ Artikel 90 VWEU.

²² Artikel 91 VWEU.

²³ Zulke regels moeten bijvoorbeeld proportioneel zijn en moeten zijn gebaseerd op specifieke belangrijke redenen van openbaar belang (o.a. volksgezondheid en veiligheid).

²⁴ Artikel 56 VWEU.

²⁵ Pb L 260, 30 september 2008, p. 13, zoals nadien gewijzigd.

2.2.8 De VGG Richtlijn bevat feitelijk een implementatie van het RID (en aanverwante regelgeving voor vervoer over de weg en binnenwateren) in de rechtsorde van de EU. Als Bijlage II worden de regels uit de Annex bij het RID geïncorporeerd in de VGG Richtlijn. Artikel 3 Richtlijn bepaalt kort gezegd dat gevaarlijke stoffen die op grond van het RID niet mogen worden vervoerd, ook op grond van de VGG Richtlijn niet mogen worden vervoerd. Vice versa geldt op grond van artikel 3, tweede lid VGG Richtlijn dat goederen die op grond van het RID mogen worden vervoerd, onder gelijke voorwaarden ook op grond van de VGG Richtlijn mogen worden vervoerd. Daarbij worden enkele overgangsbepalingen gegeven en enkele specifieke afwijkingsmogelijkheden (artikel 6 VGG Richtlijn).

2.2.9 De VGG Richtlijn heeft als zodanig geen rechtstreekse werking in de lidstaten van de EU, daarvoor moet de richtlijn worden omgezet in nationale wetgeving. De VGG Richtlijn bevat geen bepalingen die een routing van het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor uitsluiten.

Andere richtlijnen en verordeningen

2.2.10 Naast de VGG-Richtlijn is er ook andere regelgeving vanuit de EU die spoorwegvervoer reguleert. Deze regels komen voort uit het EU vervoersbeleid (het Trans-European Transport Network of TEN-T) en zien met name op regels over de interoperabiliteit²⁶, veiligheid van de voertuigen, signaleringssystemen en toegang tot de spoorwegmarkt. Met andere woorden zien deze regels op het waarborgen dat in de EU vergelijkbare eisen voor spoorwegvervoer gelden, zodat treinen gemakkelijk tussen lidstaten kunnen bewegen.

2.2.11 De regelgeving die het TEN-T uitvoert ziet niet op routing van vervoer per spoor van gevaarlijke stoffen.

2.2.12 Een andere richtlijn, die wel relevant is bij de beoordeling van de mogelijkheid tot routing, is de Spoorrichtlijn. Deze wordt nader besproken in paragraaf 3.3 en verder.

2.3 Nederlands recht

2.3.1 In de nationale wetgeving in Nederland is het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor met name geregeld in de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (**Wvgs**) en de daarop gebaseerde regelgeving. De effecten van het vervoer van gevaarlijke stoffen worden echter ook gereguleerd in andere wetten, zoals in het kader van de ruimtelijke ordening en milieu. In deze paragraaf zal eerst de specifieke wetgeving voor vervoer van gevaarlijke stoffen worden behandeld en daarna de aanpalende wetgeving.

Wet vervoer gevaarlijke stoffen

2.3.2 De Wvgs is van toepassing op onder andere het vervoeren van gevaarlijke stoffen per spoor alsmede op verschillende handelingen met een vervoersmiddel voor gevaarlijke stoffen (zoals vullen, exploiteren en het laten staan daarvan).²⁷ De belangrijkste bepalingen zijn artikel 3, 4 en 5 Wvgs, waaruit volgt dat het verboden is bepaalde gevaarlijke stoffen te vervoeren (artikel 3 sub a Wvgs) en dat voor bepaalde (andere) gevaarlijke stoffen nadere regels moeten worden nageleefd om te mogen worden vervoerd (artikel 3 sub b Wvgs).

²⁶ Richtlijn EU/2016/797 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de EU.

²⁷ Artikel 2 Wvgs.

2.3.3 De Minister van Infrastructuur en Waterstaat (de **Minister**) kan op grond van artikel 9 Wvgs ontheffingen en vrijstellingen verlenen van de bepalingen uit artikel 3, 4 en 5 Wvgs. Een dergelijke ontheffing kan worden geweigerd op gronden van openbare veiligheid en aan een ontheffing of vrijstelling kunnen voorschriften of beperkingen worden verbonden.

2.3.4 De (voor dit rapport) meest relevante bepalingen zijn opgenomen in Hoofdstuk III (basisnet) en Hoofdstuk IIIa (routing) van de Wvgs.

Wet Basisnet

2.3.5 Hoofdstuk III Wvgs ziet op het zogenaamde basisnet, een bij ministeriële regeling aangewezen vervoersnet voor gevaarlijke stoffen van wegen, hoofdspoorwegen en binnenwateren (het **Basisnet**). De bepalingen uit de Wvgs ten aanzien van het Basisnet zijn bij wet van 10 juli 2013 opgenomen in de Wvgs (de **Wet Basisnet**).

2.3.6 Het Basisnet heeft een grondslag in artikel 13 Wvgs, waarin is bepaald dat de Minister bij regeling het Basisnet kan vaststellen. Deze regeling is de Regeling basisnet.²⁸ In Bijlage II van de Regeling basisnet zijn de trajecten van hoofdspoorwegen aangewezen die onderdeel vormen van het Basisnet. Op grond van die bijlage zijn specifieke spoorwegtracés aangewezen (met daarbij behorende 'risicoplafonds'), maar in die bijlage zijn ook 'alle overige hoofdspoorwegen' aangewezen. Alle Nederlandse hoofdspoorwegen behoren derhalve tot Basisnet.

2.3.7 Het Basisnet en de bepalingen die daarop van toepassing zijn dienen het doel van het:

'tot stand brengen en in stand houden van een duurzaam evenwicht tussen de belangen van het vervoer van gevaarlijke stoffen over het basisnet; het gebruik van de ruimte langs dat basisnet; en een maatschappelijk aanvaardbaar veiligheidsniveau in de nabijheid van dat basisnet'.²⁹

Risicoplafonds

2.3.8 Naast dat de Regeling basisnet aanwijst welke tracés van hoofdspoorwegen vallen onder het Basisnet, wijst de Regeling basisnet ook zogenaamde risicoplafonds aan per tracé. Een risicoplafond geeft het maximaal toegestane plaatsgebonden risico voor een bepaalde locatie (bij een hoofdspoorweg van het Basisnet) aan. Het plaatsgebonden risico is het:

'Risico op een plaats op of langs het basisnet, uitgedrukt in een waarde voor de kans per jaar dat een persoon die onafgebroken en onbeschermd op die plaats zou verblijven, overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval op het basisnet waarbij één of meer gevaarlijke stoffen zijn betrokken'.³⁰

2.3.9 Het plaatsgebonden risico wordt weergegeven met zogenaamde PR-contouren. Zo geeft de PR 10^{-6} -contour de plaatsen aan waar de berekende kans op overlijden precies 1 op 1.000.000 per jaar is. Binnen het door de 10^{-6} -contour omsloten gebied is het plaatsgebonden risico groter dan 1 op 1.000.000 per jaar. Het plaatsgebonden risico hangt alleen af van de vervoersstroom en de ongevallen die op kunnen treden en niet van het aantal mensen in de omgeving.

²⁸ De Regeling basisnet is gelijk met de Wet basisnet op 1 april 2015 in werking getreden (Staatsblad 2015, 92).

²⁹ Artikel 12 Wvgs.

³⁰ Artikel 11 Wvgs.

- 2.3.10 Naast het plaatsgebonden risico is ook het groepsrisico relevant. Het groepsrisico (in het kader van vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor) ziet op de:

Cumulatieve kansen per jaar per kilometer basisnet dat tien of meer personen overlijden als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval op het basisnet waarbij één of meer gevaarlijke stoffen zijn betrokken.³¹

In tegenstelling tot het plaatsgebonden risico hangt het groepsrisico af van zowel het vervoer van gevaarlijke stoffen als van het aantal aanwezigen in de directe omgeving van het spoor. Er wordt gekeken naar de kans van het optreden van alle mogelijke incidenten met gevaarlijke stoffen op het desbetreffende spoortracé van 1 kilometer en het aantal slachtoffers dat door die incidenten in de omgeving kan vallen. Het totaal van kansen en aantallen slachtoffers wordt in een grafiek weergegeven.

- 2.3.11 Het groepsrisico is dus een 'bredere' beoordeling van de kans op een ongeluk met gevaarlijke stoffen waarbij een grote groep slachtoffers (minstens 10) gelijktijdig komt te overlijden. Het aantal aanwezigen in de omgeving speelt een rol bij de berekening van het groepsrisico. Om het groepsrisico te beheersen moeten bevoegde gezagen bij hun ruimtelijke plannen in de omgeving van het spoor het groepsrisico berekenen en verantwoorden³².

- 2.3.12 Om het groepsrisico van het vervoer zelf te beheersen wordt uit praktische overwegingen³³ gebruik gemaakt van 10^{-7} en 10^{-8} -contouren. Hoewel deze contouren niet zijn gebaseerd op een specifieke beoordeling van onder andere het aantal aanwezigen in de omgeving van de (deel)spoortracés, worden ze wel geacht een representatief beeld van het groepsrisico te geven. Voor ieder spoortraject van het basisnet is de gevaarlijke stoffenstroom die het afgesproken groepsrisico voor dat traject bepaalt 'vertaald' naar een profiel van 10^{-6} , 10^{-7} en 10^{-8} -contouren. Dit zijn de risicoplafonds voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Het profiel is in de Regeling basisnet vastgelegd.

- 2.3.13 Ter illustratie van de opname van plaatsgebonden risico's en groepsrisico's in het Basisnet Spoor is hieronder een voorbeeld opgenomen van hoe risicoplafonds zijn verwerkt in Bijlage II van de Regeling basisnet:

1	2	3	4	5	6
Aanwijzing Basisnetroutes			Risicoplafonds		
			PR-plafond	GR-plafonds	
			PR 10^{-6} Contour	PR 10^{-7} Contour	PR 10^{-8} Contour
Begincoördinaten	Eindcoördinaten	Naam + trajectnummer	(afstand in meters)		
96260 : 432356	95454 : 433931	H: Rotterdam – Lombardijen Rotterdam CS	1	45	234
95454 : 433931	95382 : 434085	I:	1	34	233

³¹ Artikel 11 Wvgs

³² Besluit externe veiligheid transport (BEVT)

³³ Het alternatief voor beheersing van het groepsrisico van het transport zelf is om bij wijzigingen in een vervoersstroom voor elke kilometer van het vervoerstraject het groepsrisico te berekenen en dan te controleren of het groepsrisico binnen de afgesproken waarden is gebleven. Bovendien zou dan de uitkomst beïnvloed kunnen worden door nieuwbouw in de omgeving van het spoor. De benadering van het groepsrisico met behulp van een 10^{-7} en een 10^{-8} contour heeft deze nadelen niet.

Over het algemeen zijn de risicoplafonds gekoppeld aan het plaatsgebonden risico maximaal enkele tot enkele tientallen meters³⁴ (vanaf het spoor). De groepsrisicoplafonds kunnen echter wel tot meer dan anderhalve kilometer vanaf het spoor strekken.³⁵

- 2.3.14 Op grond van artikel 14 Wvgs kan bij Ministriële regeling een risicoplafond onder bepaalde voorwaarden worden verlaagd. Dit kan indien de Minister het noodzakelijk acht om 'structurele aanvullende maatregelen' te nemen die ten goede komen aan de in de Wvgs gediende belangen (het gebruik van ruimte langs het basisnet en het bereiken van een maatschappelijk aanvaardbaar veiligheidsniveau).³⁶
- 2.3.15 Ook dient op grond van artikel 15 Wvgs ten minste iedere vijf jaar te worden onderzocht of vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen één of meer risicoplafonds worden overschreden, of binnen tien jaar na het jaar van het onderzoek *dreigen te worden overschreden*. Als daarvan sprake is verplicht artikel 15, derde lid Wvgs de Minister om onderzoek te doen naar maatregelen waarmee de overschrijding teniet kan worden gedaan.
- 2.3.16 Artikel 15 Wvgs bevat derhalve een onderzoeksplicht voor de Minister *'om te onderzoeken hoe het werkelijk vervoer van gevaarlijke stoffen en het te verwachten vervoer zich verhouden tot de vastgestelde risicoplafonds'*.³⁷ Nadere regels over het onderzoek en de verslaglegging daarvan zijn opgenomen in artikel 16 – 18 Wvgs.
- 2.3.17 Hoofdstuk IIIa Wvgs ziet op routing van vervoer van gevaarlijke stoffen (zowel spoor, weg als binnenwater). Artikel 19 Wvgs bevat een vrij algemene routingsbepaling. Daarin is opgenomen dat vervoerders van gevaarlijke stoffen over de weg worden verplicht de bebouwde kom te vermijden (tenzij het doorkruisen van de bebouwde kom noodzakelijk is). Een dergelijke bepaling geldt niet voor vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor of binnenwater.

Routeringsmogelijkheden art. 20 en 21 Wvgs

- 2.3.18 Artikel 20 Wvgs bevat een regeling voor routing van vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor:
- 1 *Onze Minister kan besluiten in het belang van de openbare veiligheid een weg, binnenwater of hoofdspoorweg aan te wijzen waarover het wegvervoer, het binnenwatervervoer onderscheidenlijk het spoorvervoer van bij dat besluit te bepalen gevaarlijke stoffen niet is toegestaan.*
 - 2 *Bij een besluit als bedoeld in het eerste lid kan Onze Minister bepalen dat het verbod uitsluitend geldt voor een bij dat besluit te bepalen periode van het jaar of van de dag.*
 - 3 *Onze Minister maakt in elk geval gebruik van zijn bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, indien de risicoplafonds blijkens het onderzoek, bedoeld in artikel 15, eerste of tweede lid, worden of dreigen te worden overschreden en andere maatregelen naar zijn oordeel niet of niet tijdig kunnen worden getroffen.*

³⁴ De grootste afstand voor een PR 10⁻⁶ contour is 106 meter. De meeste afstanden zijn niet meer dan enkele meters.

³⁵ De grootste afstand voor een PR 10⁻⁸ contour is 1549 meter.

³⁶ Artikel 14, derde lid Wvgs.

³⁷ Tweede Kamer, 2010-2011, 32 862, nr. 3, p.13.

2.3.19 Ook artikel 21 Wvgs bevat een specifieke mogelijkheid voor routing, aangezien dat artikel bepaalt dat voor de stoffen ammoniak en chloor de Minister gebruik moet maken van zijn routeringsbeslissingsbevoegdheid (uit artikel 20, eerste lid Wvgs) voor zover het spoorvervoer van die stoffen plaatsvindt in een ketelwagen, tank of tankcontainer:

- 1 *Onze Minister maakt ten aanzien van het spoorvervoer van chloor en ammoniak gebruik van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 20, eerste lid, voor zover dat vervoer plaatsvindt in een ketelwagen, tank of tankcontainer.*
- 2 *Het besluit, bedoeld in het eerste lid, is niet van toepassing op spoorvervoer van chloor en ammoniak van rechtspersonen ten aanzien waarvan mede door Onze Minister met die rechtspersonen voor inwerkingtreding van dit artikel afspraken zijn gemaakt en voor zover dat vervoer gelet op die afspraken resteert of kan rester.*

2.3.20 Gelet op de tekst van de Wvgs bevatten de artikelen 20 en 21 dus verschillende mogelijkheden en verplichtingen tot routing.

2.3.21 Artikel 20 Wvgs bevat twee mogelijkheden voor routing:

- a) Ten eerste kan de Minister op grond van artikel 20, eerste lid Wvgs een routeringsbesluit nemen op grond van het (algemene) belang van openbare veiligheid, waarin het vervoer van bepaalde gevaarlijke stoffen over bepaalde hoofdspoorwegen niet is toegestaan. Dit is een bevoegdheid van de Minister ('kan') die hij na een zorgvuldige afweging van de betrokken belangen en met voldoende motivering kan toepassen.³⁸ Wel geldt hierbij dat de bevoegdheid op grond van artikel 20, eerste lid Wvgs is beperkt tot het belang van openbare veiligheid. Dit lijkt uit te sluiten dat de Minister op andere gronden (zoals de ruimtelijke ordening, energietransitie of bereikbaarheid) routing baseert op artikel 20, eerste lid Wvgs.
- b) Ten tweede is de Minister verplicht een routeringsbesluit te nemen indien uit een periodiek onderzoek blijkt dat risicoplafonds (opgenomen in Bijlage II van de Regeling basisnet) bij een bepaald tracé van een hoofdspoorweg worden of dreigen te worden overschreden (en andere maatregelen kunnen niet of niet tijdig worden getroffen).

2.3.22 Artikel 21 Wvgs bevat een verplichting voor de Minister om routing toe te passen in gevallen waarin sprake is van spoorvervoer van chloor en ammoniak, indien dat vervoer plaatsvindt in een ketelwagen, tank of tankcontainer. Dit is ook een verplichting voor de Minister om in de genoemde omstandigheden gebruik te maken van zijn bevoegdheid.

2.3.23 Artikel 26 Wvgs omvat een verbodsbepaling die inhoudt dat het verboden is in strijd met een routeringsbesluit gevaarlijke stoffen te vervoeren.

Besluit vervoer gevaarlijke stoffen / Regeling vervoer over de spoorweg van gevaarlijke stoffen

2.3.24 Ter nadere uitvoering van (onder andere) artikel 2, eerste lid Wvgs is het Besluit vervoer gevaarlijke stoffen (**Bvgs**) vastgesteld. Voor zover relevant voor dit rapport luidt artikel 2 Bvgs:

- 1 *Overeenkomstig (...) het RID (...), worden bij ministeriële regeling gevaarlijke stoffen of categorieën van gevaarlijke stoffen aangewezen ten aanzien waarvan het verrichten van handelingen als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de wet met daarbij aangewezen vervoermiddelen:*

³⁸ De Minister is bij de uitoefening van zijn bevoegdheden gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur

a. niet is toegestaan; of

b. is toegestaan mits daarbij gestelde regels in acht zijn genomen.

2 Een regeling als bedoeld in het eerste lid kan aanvullende voorschriften bevatten.

2.3.25 De regeling waar artikel 2 Bvgs naar verwijst is de Regeling vervoer over de spoorweg van gevaarlijke stoffen (**Rvsgs**). Artikel 3 Rvgs bepaalt dat de voorschriften uit Bijlage 1 moeten worden nageleefd als tot het vervoer per spoor toegelaten gevaarlijke stoffen worden vervoerd. Bijlage 1 bij het Rvgs is het RID, althans de Nederlandse vertaling daarvan.

2.3.26 Met andere woorden wordt het RID via artikel 3 en Bijlage 1 Rvsgs, artikel 2 Bvgs en artikel 2 Wvgs in het Nederlandse regelgevend kader geïmplementeerd. De bepalingen uit het RID zijn zodoende van toepassing als voorwaarden waaronder bepaalde gevaarlijke stoffen mogen worden vervoerd.

Ruimtelijke ordening

2.3.27 Zoals hiervoor is toegelicht bevat de Wvgs (via het Basisnet) een reeks van risicoplafonds waarin een plaatsgebonden risico is vastgelegd. Deze risicoplafonds werken door in de ruimtelijke ordening via het Besluit externe veiligheid transportroutes (het **Bevt**).

2.3.28 Artikel 3 Bevt bepaalt kort gezegd dat bevoegde gezagen bij het vaststellen van bestemmingsplannen en daarmee gelijk te stellen besluiten rekening dienen te houden met de risicoplafonds:

1 Het bevoegd gezag neemt bij het vaststellen van een besluit dat betrekking heeft op gronden in de omgeving van een basisnetroute ten aanzien van nieuw toe te laten kwetsbare objecten de basisnetafstand in acht en houdt daarmee rekening ten aanzien van nieuw toe te laten beperkt kwetsbare objecten.

2 Voor zover een basisnetafstand slechts een deel van de breedte van een basisnetroute beslaat, worden boven de volle breedte van het desbetreffende gedeelte van die basisnetroute geen nieuwe kwetsbare objecten toegelaten.

2.3.29 Een bevoegd gezag mag gelet op artikel 3 Bevt geen kwetsbare objecten toestaan (of mogelijk maken) binnen de basisnetafstand. De basisnetafstand is het gebied om een tracé van het Basisnet waarbinnen het plaatsgebonden risico gelijk is aan of hoger is dan $PR\ 10^{-6}$. Kwetsbare objecten zijn bijvoorbeeld woningen, ziekenhuizen, scholen, winkelcentra en kantoorgebouwen.³⁹

2.3.30 Kwetsbare objecten zijn derhalve niet toegestaan binnen de basisnetafstand. Daarnaast verplicht artikel 3 Bevt ertoe dat het bevoegd gezag ook rekening houdt met beperkt kwetsbare objecten. Beperkt kwetsbare objecten zijn meer verspreid gelegen woningen en kleinschaligere hotels, kantoorgebouwen, winkels en sportterreinen.

³⁹ Artikel 1, eerste lid Besluit externe veiligheid inrichtingen.

2.3.31 Deze beperking uit artikel 3 Bevt geldt voor het vaststellen en wijzigen of uitwerken van bestemmingsplannen, maar ook op het verlenen van omgevingsvergunningen voor afwijkend gebruik⁴⁰ en op het vaststellen van inpassingsplannen en zogenaamde 'proactieve aanwijzingen'⁴¹. Op provinciaal niveau zijn hierbij met name het provinciaal inpassingsplan en de provinciale proactieve aanwijzing relevant.

2.3.1 Ook als ruimtelijke plannen niet binnen de basisnetafstand zijn gelegen, maar wel binnen een afstand van 200 meter van het Basisnet,⁴² moet bij een dergelijk plan in de onderbouwing verantwoording worden afgelegd over het groepsrisico. Dat gebeurt met een berekening van het groepsrisico met behulp van de in de Regeling basisnet opgenomen representatieve vervoersstroom van gevaarlijke stoffen voor het betreffende traject en het aantal mensen dat mede door de in het plan beoogde ontwikkelingen aanwezig zal zijn. Het bevoegd gezag moet op basis van de uitkomsten van die berekening besluiten of het groepsrisico verantwoord kan worden.

Bouwregelgeving

2.3.2 De potentiële risico's die zijn verbonden aan het Basisnet werken ook door in de bouwregelgeving. Op grond van afdeling 2.16 van het Bouwbesluit 2012 en paragraaf 2.3 van de Regeling Bouwbesluit 2012 gelden aanvullende eisen voor bouwwerken in de nabijheid van het Basisnet, te weten bouwwerken binnen de veiligheidszone of het plasbrandaandachtsgebied.

2.3.3 De veiligheidszone is gerelateerd aan het risicoplafond van het Basisnet en ziet op het gebied langs of binnen een basisnetroute waar het plaatsgebonden risico meer bedraagt of kan bedragen dan 10^{-6} .⁴³ Het plasbrandaandachtsgebied is het gebied waar bij het realiseren van kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten rekening dient te worden gehouden met de mogelijke gevolgen van een ongeval met brandbare vloeistoffen.⁴⁴ Of sprake is van een plasbrandaandachtsgebied (en hoe ver die reikt) is vastgelegd in de Regeling basisnet.⁴⁵

2.3.4 Voor bouwwerken die in een veiligheidszone of plasbrandaandachtsgebied zijn gelegen schrijft het Bouwbesluit 2012 aanvullende constructie-eisen voor ter beperking van risico's die voortvloeien uit het vervoer van gevaarlijke stoffen. Deze eisen zijn gedetailleerd in de Regeling Bouwbesluit 2012 en zien onder andere op de brandwerendheid van gevels, brandklassen van materialen, brandcompartimentering en vluchtroutes.

2.4 Tussenconclusies toepasselijke wetgeving

2.4.1 Uit het voorgaande volgt dat het vervoer van gevaarlijke stoffen op verschillende niveaus is geregeld en dat de regulering gevolgen heeft voor zowel het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor, als de ontwikkeling van gebieden rondom de tot het Basisnet behorende spoorwegen.

⁴⁰ Op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a en tweede lid van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

⁴¹ In de zin van artikel 4.2 of 4.4 van de Wet ruimtelijke ordening.

⁴² Op grond van artikel 8, eerste lid Bevt.

⁴³ Artikel 1.1, eerste lid Bouwbesluit 2012.

⁴⁴ Artikel 1, eerste lid Bevt.

⁴⁵ Artikel 16 en 17 Regeling basisnet.

- 2.4.2 Bij de beoordeling van de relevante beperkingen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor dient onderscheid te worden gemaakt tussen voorschriften die de veiligheid van de transportmiddelen en het transport zelf betreffen en voorschriften die de veiligheid van de omgeving van het Basisnet betreffen.
- 2.4.3 Waar het internationale, Europese en nationale recht een vrij omvangrijke set bepalingen kent met voorschriften voor de veiligheid van transportmiddelen en transport zijn de bepalingen ten aanzien van de veiligheid van de omringende gebieden beperkt (maar wel relevant en impactvol).
- 2.4.4 Het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor heeft gevolgen voor de ruimtelijke ordening binnen het gebied rondom het spoor en voor de bouw van bouwwerken in het gebied rondom het spoor. Het al dan niet aanwezig zijn van vervoer van gevaarlijke stoffen over een spoor heeft derhalve relevante impact op de omgeving van dat spoor.

3 ANALYSE MOGELIJKHEDEN

In dit Hoofdstuk zal de vraagstelling van de Provincie, zoals uiteengezet in Hoofdstuk 1.2 worden geanalyseerd en beantwoord aan de hand van de toepasselijke wetgeving en regelgeving zoals die is weergegeven in Hoofdstuk 2.

3.1 Algemene verbodsbepaling vervoer per spoor in bebouwde kom

- 3.1.1 Het eerste deel van de vraagstelling van de Provincie ziet op de mogelijkheid om een algemene regel in te voeren waarmee de bebouwde kom (zoveel als mogelijk) wordt vermeden voor het vervoer per spoor van gevaarlijke stoffen.
- 3.1.2 Een regel voor het vermijden van de bebouwde kom bestaat al voor wegvervoer in artikel 19 Wvgs (zie randnummer 2.3.17). Deze bepaling is bij het vaststellen van de Wvgs zonder veel toelichting opgenomen.⁴⁶ Het vermijden van de bebouwde kom bij vervoer van gevaarlijke stoffen per weg was al een bestaande praktijk, maar is in de Wvgs wettelijk vastgelegd.
- 3.1.3 De Wvgs bevat geen grondslag om artikel 19 Wvgs uit te breiden naar andere vormen van vervoer van gevaarlijke stoffen. Als zodanig is er in de Wvgs dan ook geen grondslag om een algemene regel aan te nemen waarin het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor binnen de bebouwde kom wordt uitgesloten.
- 3.1.4 Een verbod (of beperking) van spoorvervoer van gevaarlijke stoffen binnen de bebouwde kom heeft ook meer impact dan hetzelfde verbod voor vervoer per weg. Nagenoeg alle routes van spoorwegen zullen de bebouwde kom doorkruisen. Het is daarbij de vraag of er gelet op het huidige spoornet een mogelijkheid bestaat om überhaupt een lange afstand af te leggen zonder een bebouwde kom te doorkruisen.
- 3.1.5 Dit in tegenstelling tot vervoer per weg, waar Rijkswegen doorgaans niet in de bebouwde kom gelegen zijn, dan wel voldoende alternatieve routes denkbaar zijn. Het belang van alternatieve routes is substantieel aangezien bij gebrek daaraan een verbod op doorkruisen van bebouwde kommen een feitelijk verbod voor het vervoer van gevaarlijke stoffen inhoudt. Een dergelijke beperking zou ook kunnen gaan wringen met het vrij verkeer van diensten (en goederen) in de EU, zoals opgenomen in het VWEU.
- 3.1.6 Mede gelet op de expliciete uitzondering in artikel 19 Wvgs dat bebouwde kommen wel mogen worden doorkruist met vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg als dat noodzakelijk is wegens gebrek aan alternatieve routes, lijkt de wetgever een groot belang te hechten aan alternatieve routes. Dit strookt ook met het algemene evenwicht dat de Wvgs beoogt te bereiken tussen veiligheid van vervoer, gebruik van de ruimte langs het Basisnet en het vervoer van gevaarlijke stoffen.
- 3.1.7 Het invoeren van een algemene regeling waarmee in algemene zin de bebouwde kom wordt vermeden voor het vervoer per spoor van gevaarlijke stoffen is momenteel dus niet bij wet voorzien (en zou dan ook een wetswijziging vereisen).⁴⁷ Ook als daarbij een open norm wordt gebruikt van het 'zoveel als mogelijk' vermijden van bebouwde kommen.⁴⁸

⁴⁶ Tweede Kamer, 1992-1993, 23 250, nr. 3, p. 27.

⁴⁷ Al kan toepassing van artikel 20 Wvgs feitelijk leiden tot het verplichte vermijden van een bebouwde kom.

⁴⁸ Een dergelijke open norm van 'zoveel als mogelijk' in een wet leidt snel tot problemen met de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van een dergelijke bepaling.

- 3.1.8 Gelet op het voorgaande zien wij op dit moment geen wettelijke grondslag voor een algemene regeling voor het vermijden van de bebouwde kom voor vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor.

3.2 Verplichte routing

- 3.2.1 Het tweede deel van de vraagstelling van de Provincie ziet op de mogelijkheid om verplichte routes voor te schrijven voor het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor. Indien dat mogelijk is, is de vervolgvraag onder welke voorwaarden dat het geval is.
- 3.2.2 Zoals in paragraaf 2.3.18 en verder is toegelicht bevat de Wvgs in haar huidige vorm al een kader voor het instellen van routeringsbesluiten. Dit kader ziet er kort gezegd op dat de Minister risicoplafonds vaststelt (art. 14 Wvgs) en zo vaak als nodig onderzoekt of die risicoplafonds worden overschreden of dreigen te worden overschreden (art. 15 – 17 Wvgs). Als uit het onderzoek blijkt dat sprake is van overschreden risicoplafonds of een dreiging daarvan dient de Minister maatregelen te treffen om die overschrijding ongedaan te maken of te voorkomen (art. 17, tweede en derde lid Wvgs).
- 3.2.3 Artikel 17 Wvgs maakt onderscheid tussen de overschrijding van risicoplafonds gekoppeld aan het plaatsgebonden risico en risicoplafonds gekoppeld aan het groepsrisico.⁴⁹ De Minister dient bij overschrijdingen van risicoplafonds gekoppeld aan het plaatsgebonden risico maatregelen te nemen om de overschrijding teniet te doen of te voorkomen (art. 17, tweede lid Wvgs). Artikel 17, derde lid Wvgs laat de mogelijkheid voor de Minister open om bij een overschrijding van aan groepsrisico gekoppelde risicoplafonds een tijdelijke overschrijding te accepteren. Hier dient wel een deugdelijke onderbouwing met afweging van de belangen uit de Wvgs te worden gegeven.
- 3.2.4 Indien op grond van het onderzoek blijkt dat risicoplafonds worden overschreden en geen maatregelen getroffen kunnen worden om die overschrijding teniet te doen of te voorkomen, dan moet op grond van artikel 20 Wvgs routing worden toegepast.
- 3.2.5 Ten aanzien van eventuele routing geldt dat op grond van de Wvgs al een aantal mogelijkheden bestaat om het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor te routeren. Deze mogelijkheden zijn opgenomen in artikel 20 Wvgs. In dit artikel is de wettelijke grondslag opgenomen voor de Minister om routeringsbesluiten te nemen. Artikel 20, derde lid Wvgs bevat zelfs een verplichting om een routeringsbesluit te nemen in bepaalde gevallen.
- 3.2.6 Ook artikel 21 Wvgs bevat een verplichting voor de Minister om routing (uit artikel 20, eerste lid Wvgs) toe te passen in specifieke omstandigheden, namelijk het vervoer per spoor van chloor en ammoniak voor zover die stoffen worden vervoerd in een ketelwagen, tank of tankcontainer. Uit de toelichting bij dit artikel blijkt dat het doel is om deze vervoersstromen per spoor uit te faseren door een feitelijk verbod op vervoer per spoor van chloor en ammoniak. Uitzonderingen hierop bestaan uit de bestaande afspraken in convenanten, vervoer via de Betuweroute en incidentele ontheffingen van de Minister (indien geen andere optie mogelijk is en dat vervoer gelet op het maatschappelijk belang noodzakelijk is).⁵⁰

⁴⁹ Zoals toegelicht in paragraaf 2.3.8 en verder.

⁵⁰ Tweede Kamer, 2010-2011, 32 862, nr. 3, p. 25.

- 3.2.7 Artikel 23 en 24 Wvgs bevatten ten slotte een bevoegdheid op decentraal niveau voor routeringsbesluiten, maar die bevoegdheid geldt enkel voor vervoer van gevaarlijke stoffen per weg. Dit ziet op wegen die in het beheer zijn van de gemeente, de provincie of een waterschap. Een vergelijkbare bevoegdheid is echter niet toegewezen aan de provincie voor vervoer per spoor.

Routeringsmogelijkheden op grond van de Wvgs

- 3.2.8 Gelet op het voorgaande kan aan de Wvgs enkel een bevoegdheid worden ontleend tot het nemen van routeringsbesluiten op grond van artikel 20, eerste of derde lid en artikel 21 Wvgs indien het vervoer chloor of ammoniak betreft.

- 3.2.9 De bevoegdheid voor het nemen van een routeringsbesluit op grond van artikel 20, eerste lid Wvgs ligt bij de Minister. Die kan van deze bevoegdheid gebruik maken in het belang van de openbare veiligheid. In de Memorie van Toelichting bij de Wvgs is openbare veiligheid ruim omschreven:

Openbare veiligheid is een veelomvattend begrip. Zij omvat niet alleen de veiligheid van degenen die direct bij het vervoer betrokken zijn, zoals de werknemers, maar ook de veiligheid van de omgeving en van al degenen en al hetgeen zich daar bevindt. Bevordering van de openbare veiligheid houdt in het voorkomen van gevaar, schade of hinder voor mens, dier en omgeving als gevolg van gevaarlijke stoffen.⁵¹

- 3.2.10 Uit deze bewoordingen lijkt te volgen dat routing door de Minister is toegestaan op grond van een brede uitleg van openbare veiligheid. Redenen van veiligheid van de omgeving (en de inwoners van die omgeving) en doelstellingen ter voorkoming van gevaar voor de mens en omgeving kunnen gelet hierop ten grondslag worden gelegd aan een routingbesluit van de Minister. Hoewel het begrip 'openbare veiligheid' al in 1992 is uitgelegd, is in de Memorie van Toelichting bij de invoering van het Basisnet bevestigd dat die uitleg niet is gewijzigd; 'Met dit voorstel tot wijziging wordt aan dat begrip niet getornd'.⁵²

- 3.2.11 Ook uit de toelichting bij artikel 20 in de Memorie van Toelichting volgt dat routing een optie is, ook in de vorm van het zodanig beperken van routes, dat feitelijk een of enkele routes overblijven voor vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor:

Opgemerkt wordt dat het op grond van deze bevoegdheid mogelijk is om hoofdspoorwegen (...) ook zodanig aan te wijzen – en dus te verbieden voor het vervoer van bepaalde gevaarlijke stoffen – dat het vervoer nog slechts over één of enkele wegen, hoofdspoorwegen of vaarwegen zal zijn toegestaan. Deze werkwijze kan niet zonder zorgvuldige afweging van alle betrokken belangen plaatsvinden. Een belangrijk uitgangspunt is immers dat het vervoer zo min mogelijk wordt beperkt en dat evt. beperkingen alleen in het belang van de openbare veiligheid worden aangebracht. Bovendien zal ook, alvorens tot het nemen van een routeringsbesluit wordt over gegaan, onderzocht moeten worden hoe dat besluit zich verhoudt tot het Europese en internationale recht voor het vrije verkeer van gevaarlijke stoffen.⁵³

- 3.2.12 Op grond van de wetsgeschiedenis bij artikel 20 Wvgs lijkt dus zeker ruimte te bestaan voor het routeren van het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor. Hierbij is een aantal kanttekeningen te maken:

- a) Artikel 20, eerste lid, Wvgs betreft een discretionaire bevoegdheid, zodat beleidsvrijheid bestaat voor de Minister;

⁵¹ Tweede Kamer, 1992-1993, 23 250, nr. 3, p.4.

⁵² Tweede Kamer, 2010-2011, 32 862, nr. 3, p. 22.

⁵³ Tweede Kamer, 2010-2011, 32 862, nr. 3, p. 46.

- b) De routing wordt toegepast op specifieke in dat besluit te omschrijven gevaarlijke stoffen (dus categorisering of selectie is toegestaan);
- c) Routing mag ook worden toegepast op specifieke tijdseenheden, zoals beperken van vervoer van gevaarlijke stoffen na 18:00 uur of in het weekend;⁵⁴
- d) Alle betrokken belangen dienen te worden afgewogen, waaronder die van het vervoer van gevaarlijke stoffen;⁵⁵ en
- e) Er zal moeten worden onderzocht hoe de feitelijke maatregel zich verhoudt tot Europees en Internationaal recht.

3.2.13 Met betrekking tot kanttekening e) hierboven kan worden geconcludeerd dat Europees en internationaal recht zich niet snel zullen verzetten tegen een routeringsbesluit. In Hoofdstuk 2.1 is uiteengezet dat het COTIF geen beperkingen aan routing stelt en dat artikel 3 van het RID bepaalt dat elke staat het recht behoudt om internationaal vervoer van gevaarlijke stoffen te reguleren of verbieden, op andere gronden dan veiligheid tijdens het vervoer ('*safety during carriage*'). Openbare veiligheid is denkbaar een dergelijke andere grond.

In dit kader geldt dat '*veiligheid tijdens het vervoer*' uit het RID beperkt lijkt te moeten worden geïnterpreteerd, enerzijds vanwege het feit dat de bepalingen van het RID zien op specifieke treinvervoer gerelateerde aspecten zien (zoals labelling, verpakking, kwaliteitseisen van containers en tankwagens)⁵⁶ en anderzijds een ruime uitleg artikel 3 RID overbodig zou maken (omdat bij een ruime uitleg alles onder veiligheid tijdens het vervoer zou vallen en er dus geen ruimte zou zijn voor nationale afwijkingen).

3.2.14 Ook bepaalt het RID in afdeling 1.9 kort gezegd dat aanvullende bepalingen mogen worden opgelegd door staten onder bepaalde voorwaarden, zoals dat geen sprake is van een verbod op het hele grondgebied van de staat. Zolang redelijke alternatieven blijven bestaan is een routeringsbesluit niet uitgesloten onder COTIF en het RID.

3.2.15 Ook op grond van Europees recht bestaat geen specifieke beperking van de bevoegdheid om te routeren. Wel geldt dat de algemene rechtsbeginselen zoals het vrij verkeer van goederen en diensten de reikwijdte van de bevoegdheid kan inperken. Zo zal het verbieden van bepaalde grensroutes, waarmee feitelijke import en export van een gevaarlijke stof onmogelijk wordt gemaakt, zich mogelijk niet kunnen verhouden met Europees recht (meer hierover in Hoofdstuk 3.3).

3.2.16 Artikel 20, derde lid Wvgs bevat de verplichting voor de Minister om een routeringsbesluit te nemen in geval uit een (evaluatie)onderzoek blijkt dat de risicoplafonds worden of dreigen te worden overschreden en andere maatregelen naar zijn oordeel niet of niet tijdig kunnen worden getroffen.

3.2.17 Het is dus niet ondenkbaar dat een routeringsbesluit tot de mogelijkheden behoort of zelfs dat de Minister daartoe verplicht zou zijn. De wet biedt hiertoe uitdrukkelijke mogelijkheden en verplichtingen (in de Wvgs).

⁵⁴ Op grond van artikel 20, tweede lid Wvgs.

⁵⁵ Artikel 12 Wvgs.

⁵⁶ En niet op aspecten zoals omgeving, milieu, openbare veiligheid, natuur enz.

- 3.2.18 Daarnaast zijn er ook feitelijke aanknopingspunten die aanleiding zouden (moeten) geven tot het nemen van een routeringsbesluit. Op grond van de monitoringsrapportages die jaarlijks worden uitgevoerd blijkt immers dat risicoplafonds worden overschreden. In een brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 14 juli 2021 aan de Tweede Kamer blijkt dat sprake is van structurele overschrijdingen:

Het programma Robuust Basisnet Spoor is opgezet om de structurele overschrijdingen van de beleidsmatig vastgestelde risicoplafonds langs het Basisnet spoor aan te pakken en te zorgen voor een balans tussen de ambities op het gebied van vervoer, bouwen en veiligheid.⁵⁷

- 3.2.19 In een Kamerbrief van diezelfde Staatssecretaris over de monitoringsrapportage over 2021 wordt duidelijk dat die overschrijdingen niet zijn opgeheven, althans dat dat niet duidelijk is:

Samengevat: op basis van de nieuwe vervoersaantallen, berekend met de huidige rekenmethodiek, vallen de risicocontouren groter uit (ze komen verder van het spoor te liggen). Uit het consequentie-onderzoek dat is uitgevoerd valt echter af te leiden dat de risicocontouren met de laatste wetenschappelijke inzichten heel anders zouden komen te liggen (soms kleiner, soms groter), al valt niet aan te geven hoe dat op een bepaalde locatie uit gaat vallen. Dat is natuurlijk een onwerkbare situatie.⁵⁸

- 3.2.20 Op grond van de meest recente gegevens van de onderzoeken (als genoemd in artikel 15 Wvgs) blijkt in ieder geval niet dat geen risicoplafonds worden overschreden. Integendeel, in de brief van 2021 wordt gesproken over structurele overschrijdingen van de risicoplafonds en uit de brief van 2022 volgt niet dat er verbetering is opgetreden. Er wordt zelfs gesproken over een onwerkbare situatie wegens onduidelijke risicoplafonds.

- 3.2.21 Uit het onderzoek van de Minister en het verslag daarover volgt dat sprake is van (structurele) overschrijdingen van enkele risicoplafonds die zijn gekoppeld aan het plaatsgebonden risico (de PR 10^{-6} contour).⁵⁹ Het verslag vermeldt niet (of niet als zodanig herkenbaar) welke maatregelen de Minister heeft getroffen of zal treffen om de overschrijding teniet te doen (zoals artikel 17 Wvgs voorschrijft).

- 3.2.22 Gelet op die omstandigheden kan ook niet worden uitgesloten dat nu of op enig moment voor de Minister een verplichting bestaat om een routeringsbesluit te nemen op grond van artikel 20, derde lid Wvgs. Er is immers sprake van overschrijding van risicoplafonds en uit het verslag blijkt niet dat er maatregelen worden getroffen door de Minister. Hoe een dergelijke routing dan zou kunnen luiden is afhankelijk van de afweging van de betrokken belangen en omstandigheden door de Minister.⁶⁰

- 3.2.23 Ten aanzien van het tweede deel van de vraagstelling kan dus worden geconcludeerd dat een mogelijkheid wordt geboden in de huidige wet- en regelgeving om verplichte routes voor te schrijven voor het vervoer van gevaarlijke stoffen.

⁵⁷ Tweede Kamer, 2020-2021, 30373, nr. 72, p. 1.

⁵⁸ Brief 25 augustus 2022, kenmerk: IENW/BSK-2022/134556.

⁵⁹ Over de overschrijdingen van de aan het groepsrisico gekoppelde risicoplafonds staat in het verslag van de Minister weinig vermeld.

⁶⁰ De routing zal uiteraard verband moeten houden met de locatie waarvan de risicoplafonds worden overschreden.

3.2.24 Deze routing kan worden opgelegd aan stoffen of stof-categoriën en kan worden geïmplementeerd als een verbod op een bepaalde route, dat praktisch uit kan pakken als gebod om bepaalde routes te gebruiken.. Ook kan sturing worden aangebracht op tijd en risico (door bepaalde stoffen op bepaalde routes voor bepaalde periodes uit te sluiten) Een dergelijk routeringsbesluit is voorbehouden aan de Minister en deze heeft daarbij een discretionaire bevoegdheid, tenzij sprake is van een geval als bedoeld in artikel 20, derde lid, Wvgs of artikel 21, eerste lid, Wvgs. .

3.2.25 Hoewel een Provinciaal bevoegd gezag geen bevoegheden heeft onder de Wvgs om routeringsbeslissingen te nemen, kan de Provincie wel formeel verzoeken dat de Minister een dergelijk besluit neemt. De voorbereiding van een besluit op grond van artikel 20 Wvgs dient via de openbare uniforme voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht) plaats te vinden.⁶¹

3.3 Onderscheid nationaal en intra-EU verkeer

3.3.1 Het derde deel van de vraagstelling van de Provincie ziet op de mogelijkheid om onderscheid aan te brengen tussen de behandeling van vervoer van gevaarlijke stoffen binnen Nederland en tussen Nederland en andere EU-lidstaten.

3.3.2 In beginsel zal het niet snel mogelijk zijn om specifiek onderscheid te maken tussen de behandeling van vervoer binnen Nederland en vervoer tussen Nederland en andere EU-lidstaten. Dit zal snel strijdig zijn met de beginselen van de toegang tot de spoorwegmarkt.

3.3.3 Richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruijnte van 21 november 2012 (de **Spoorrichtlijn**) regelt onder meer de toegang tot spoorweginfrastructuur (voor al het spoorverkeer). Hierin zijn onder meer regels opgenomen om de (toegang tot de) spoorwegmarkt te harmoniseren. Een van de grondbeginselen daarbij is non-discriminatie.

3.3.4 Artikel 10 Spoorrichtlijn regelt de toegang tot de spoorweginfrastructuur. Op basis van dit artikel zal niet snel onderscheid mogen worden gemaakt op basis van het type van transportbeweging (nationaal of internationaal):

Spoorwegondernemingen krijgen onder eerlijke, niet-discriminerende en transparante voorwaarden het recht op toegang tot de spoorweginfrastructuur in alle lidstaten met het oog op de exploitatie van alle typen goederenvervoersdiensten per spoor. Onder dat recht is begrepen de toegang tot infrastructuur die zee- en binnenhavens verbindt, en andere in bijlage II, punt 2, bedoelde dienstvoorzieningen, alsmede tot infrastructuur die meer dan één eindgebruiker bedient of kan bedienen.

3.3.5 Artikel 14 Spoorrichtlijn gaat specifiek in op grensoverschrijdende overeenkomsten tussen lidstaten in het kader van spoordiensten tussen die lidstaten:

De lidstaten zorgen ervoor dat bepalingen in grensoverschrijdende overeenkomsten niet discrimineren tussen spoorwegondernemingen noch de vrijheid van de spoorwegondernemingen beperken om grensoverschrijdende diensten te exploiteren.

⁶¹ Artikel 22, tweede lid, Wvgs.

De in dit artikel genoemde grensoverschrijdende overeenkomsten worden door lidstaten (evt. ook met derde staten) gesloten om grensoverschrijdende spoordiensten te vergemakkelijken. Deze overeenkomsten mogen op grond van EU-recht derhalve niet discrimineren tussen de (herkomst van) spoorwegondernemingen en mag ook geen beperking gebaseerd op herkomst bevatten voor spoorwegondernemingen van een lidstaat om diensten te verrichten in een andere lidstaat. Dit beginsel vloeit ook voort uit het beginsel van vrij verkeer van diensten in de EU.

- 3.3.6 Ook in de overeenkomsten tussen spoorinfrastructuurbeheerders en spoorwegondernemingen is onderscheid niet toegestaan op grond van artikel 28 van de Spoorrichtlijn:

De spoorwegondernemingen die vervoersdiensten per spoor verrichten, sluiten de nodige publiek- of privaatrechtelijke overeenkomsten met de infrastructuurbeheerders van de gebruikte spoorweginfrastructuur. Die overeenkomsten mogen geen discriminerende voorwaarden bevatten en zijn transparant, in overeenstemming met deze richtlijn.

- 3.3.7 Ten slotte bepaalt artikel 29, derde lid Spoorrichtlijn dat niet mag worden gediscrimineerd bij het heffen van vergoedingen voor het gebruik van het spoor:

De infrastructuurbeheerders zorgen ervoor dat de toepassing van de heffingsregeling resulteert in gelijkwaardige en niet-discriminerende rechten voor de verschillende spoorwegondernemingen die in soortgelijke delen van de markt diensten van vergelijkbare aard verrichten.

- 3.3.8 De meeste bepalingen uit Spoorrichtlijn zijn in Nederland geïmplementeerd in de Spoorwegwet, zodat deze ook door spoorwegondernemingen kunnen worden ingeroepen.

- 3.3.9 Uit de bepalingen uit de Spoorrichtlijn (en de implementatie daarvan in de Spoorwegwet) volgt duidelijk dat er (zeer) beperkt ruimte⁶² is om spoorwegondernemingen verschillende te behandelen al naar gelang die spoorwegonderneming nationaal of internationaal opereert.

3.4 Vergunningstelsels

- 3.4.1 Het vierde deel van de vraagstelling van de Provincie ziet op de mogelijkheid om een vergunningstelsel in te voeren waarbij het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor kan worden beperkt tot specifieke routes.

Ontheffingen Wvgs

- 3.4.2 Momenteel bevat de Wvgs geen vergunningstelsel, in de zin dat op grond van de Wvgs een vergunning kan worden aangevraagd en verkregen. Het routeren over het spoor dient dan ook te gebeuren door besluiten op grond van artikel 20 Wvgs. De Wvgs kent wel een aantal mogelijkheden voor verlening van ontheffing van verboden op grond van de wet, waaronder, op grond van artikel 27 Wvgs, het verbod van artikel 26 Wvgs om gebruik te maken van een (spoor)weg die op grond van artikel 20 is aangewezen.

⁶² Bijvoorbeeld wel bij specifieke interoperabiliteits-eisen waar internationaal vervoer wel rekening mee moet houden maar nationaal vervoer niet.

Bedrijfsvergunning

- 3.4.3 Om in Nederland (en de EU) spoordiensten te mogen verlenen is een bedrijfsvergunning vereist. Om voor een dergelijke vergunning in aanmerking te komen dient aan een aantal criteria te worden voldaan die zien op de bekwaamheid en financiële capaciteit van de onderneming. Er mogen voorschriften aan de bedrijfsvergunningen worden verbonden, maar de Spoorwegwet en het Besluit bedrijfsvergunning bevatten geen grondslag om voorschriften ten aanzien van routing op te leggen.
- 3.4.4 In aanvulling op de bedrijfsvergunning onder de Spoorwegwet hebben spoorwegondernemingen ook een toegangsovereenkomst nodig die zij afsluiten met de beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur, ProRail N.V. (**ProRail**). Onderdeel van de toegangsovereenkomst is de Netverklaring die ProRail hanteert als een soort algemene voorwaarden bij de toegangsovereenkomst. In de Netverklaring worden verschillende voorwaarden bepaald voor toegang tot de infrastructuur die ProRail in beheer heeft.
- 3.4.5 In de Netverklaring zijn ook gebruiksbeperkingen opgenomen, waar spoorwegondernemingen zich aan moeten houden (om hun toegang te kunnen behouden). Hieronder is een uitsnede opgenomen van de Netverklaring 2023 van ProRail, waar beperkingen ten aanzien van vervoer van gevaarlijke stoffen zijn opgenomen (de Spoortunnel Rijswijk):

bijlage 9 Baanvakken met gebruiksbeperkingen (paragraaf 2.4.1)

In deze bijlage zijn de baanvakken vermeld waarin, in afwijking van het interoperabiliteitsprincipe, een bepaald soort verkeer of vervoer is uitgesloten. Daarnaast kunnen bij het gebruik van baanvakken andere – niet in deze bijlage vermelde – beperkingen van toepassing zijn (zoals snelheidsbeperkingen en beperkingen in rijwegkeuze) die echter geen uitsluitend karakter hebben. ProRail verschaft spoorwegondernemingen op verzoek nadere informatie over alle geldende functionele/capacitaire beperkingen voor het gebruik van baanvakken en emplacementen.

Nr.	Baanvak	Object	Gebruiksbeperking
1	Riekerpolder Aansluiting – Hoofddorp	Schipholspoortunnel	Lokale beperking goederenvervoer: goederenvervoer niet toegestaan, met uitzondering van werk- en onderhoudstreinen.
2	Den Haag Moerwijk – Delft Aansluiting	Spoortunnel Rijswijk	Lokale beperking goederenvervoer: vervoer van gevaarlijke stoffen is niet toegestaan. Uitzondering: het vervoer van accu's van en naar de werkplaats Leidschendam-Voorburg is wel toegestaan.

- 3.4.6 In de toegangsovereenkomst tussen een spoorwegonderneming en ProRail kunnen dus – in aanvulling op eventuele publiekrechtelijke beperkingen⁶³ – contractuele beperkingen worden opgenomen ten aanzien van routing van het vervoer van gevaarlijke stoffen. De toegangsovereenkomst is een (privaatrechtelijke) afspraak tussen ProRail en een spoorwegonderneming waarbij partijen een bepaalde contractsvrijheid hebben. Die contractsvrijheid wordt evenwel beperkt indien de toegangsovereenkomst in strijd zou komen met wettelijke bepalingen (van bijvoorbeeld de Wvgs). Zo zal een toegangsovereenkomst voor het vervoer van chloor per spoor feitelijk niet ten uitvoer kunnen worden gelegd omdat artikel 21 Wvgs daar aan in de weg staat.

⁶³

Die op grond van artikel 2.4.1 van de Netverklaring ook onderdeel uitmaken van de afspraken tussen ProRail en de spoorwegonderneming.

- 3.4.7 Gelet op het voorgaande biedt het spoorwegwettelijke vergunningstelsel geen aanknopingspunt voor een bevoegdheid om routing toe te passen bij de vergunningverlening. Voor het overige biedt het wettelijk systeem op dit moment ook geen specifieke grondslag voor een vergunningstelsel met het oog op het routeren van het vervoer van gevaarlijke stoffen. Wel lijkt het mogelijk, vanuit het principe van contractsvrijheid, om in toegangsovereenkomsten afspraken te maken over routing, zij het dat deze afspraken tussen individuele partijen geldt (namelijk ProRail en de spoorwegonderneming). Die afspraken dienen binnen het kader van de wet (incl. de Wvgs) te blijven.

3.5 Financiële maatregelen

- 3.5.1 Het vijfde deel van de vraagstelling van de Provincie ziet op de mogelijkheid om financiële maatregelen in te stellen om het routeren van gevaarlijke stoffen per spoor mogelijk te maken.

Tarifiering

- 3.5.2 Zoals in randnummer 3.3.7 is uiteengezet voorziet de Spoorrichtlijn in een non-discriminatoire systeem van heffingen voor het gebruik van spoorweginfrastructuur. Daar zou in principe een tariefsysteem binnen kunnen passen⁶⁴ dat onderscheid maakt tussen het type stof dat wordt vervoerd. Echter is deze tariefstructuur nu gekoppeld aan het aantal vervoerskilometers en het gewicht van de treinen⁶⁵ en aan diensten die door de spoorwegonderneming worden afgenomen. Daarin zit geen vrijheid om onderscheid te maken naar soort stof (gevaarlijk of niet gevaarlijk). Op dit moment biedt de verhouding tussen ProRail en de vervoerders daarom niet een dergelijke mogelijkheid. Een wijziging van de Netverklaring door ProRail zou daar mogelijk wel een grondslag voor kunnen bieden.
- 3.5.3 De tarieven voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur zijn geregeld in Afdeling 2 van de Spoorrichtlijn, §6 van Hoofdstuk 4 van de Spoorwegwet en het Besluit implementatie richtlijn 2012/23/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte (het **Implementatiebesluit**). In de Spoorrichtlijn en de Spoorwegwet is een heffingskader vastgelegd. Het Implementatiebesluit bevat de gedetailleerde uitvoeringsvoorschriften voor de heffingen die ProRail mag rekenen.
- 3.5.4 Artikel 62 Spoorwegwet biedt de mogelijkheid om een heffing in verband met de kosten van milieueffecten van de treinexploitatie in te voeren. Gerelateerd aan het milieueffect van het vervoer kunnen andere heffingen worden opgelegd in het tarief van ProRail. In het Implementatiebesluit is een dergelijke heffing niet opgenomen. Een wijziging van het Implementatiebesluit zou een aan milieueffecten gerelateerde heffing kunnen invoeren. Dit is niet hetzelfde als routing, maar kan een vergelijkbaar effect hebben afhankelijk van de omstandigheden. Daarbij geldt wel dat de heffing moet zijn gerelateerd aan de milieueffecten van de treinexploitatie en dat het onderscheid gerechtvaardigd is (in die zin dat die effecten bij vervoer van gevaarlijke stoffen anders dienen te zijn dan bij andere stoffen of personen).

⁶⁴ Afhankelijk van de uitvoering en het feitelijke effect van een dergelijke tarifiering.

⁶⁵ ProRail, Netverklaring 2023, blad 79.

Subsidies

- 3.5.5 Een positieve financiële prikkel tot regulering van het vervoer van gevaarlijke stoffen zou kunnen bestaan in het verstrekken van subsidies (bijv. voor het gebruik van duurzaam transport over binnenwateren als dat veiliger zou blijken te zijn dan vervoer per spoor). Voor een subsidie is wel vereist dat er een wettelijke grondslag voor is (waaronder mede wordt verstaan een provinciale verordening) en dat geen sprake is van een vorm van ongeoorloofde staatssteun. Door middel van een subsidieregeling, die bijvoorbeeld is gebaseerd op een provinciale algemene subsidieverordening, zou mogelijk subsidie kunnen worden verstrekt voor met het oog op de hiervoor genoemde doelstelling.
- 3.5.6 De subsidieregeling zal uiteraard wel aan de formele vereisten uit Titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht moeten voldoen, zoals de voorwaarden voor subsidieverlening, eventueel subsidieplafond etc. Ook zal een eventuele subsidieregeling moeten voldoen aan de staatssteunrechtelijke vereisten.
- 3.5.7 Een voorbeeld van een subsidie om vervoersbewegingen te beïnvloeden is de Tijdelijke subsidieregeling stimulering goederenvervoer per spoor. Deze subsidieregeling heeft tot doel om het spoorgoederenvervoer te stimuleren en het vervoer over de weg te beperken. Hiertoe verstrekt ProRail (namens de Minister) een bedrag per gereden kilometer (waarvan de hoogte afhankelijk is van de gewichtsklasse van de trein). De subsidie heeft momenteel een beperkt bereik (een budget voor 2022 van EUR 17,8 miljoen).
- 3.5.8 Een van de doelstellingen van de subsidieregeling is het tot stand brengen van een efficiënt, veilig en duurzaam goederenvervoer. Op dezelfde grond zou het dan ook mogelijk kunnen zijn om een vergelijkbare subsidieregeling in te voeren die de routing van het vervoer van gevaarlijke stoffen tot gevolg heeft. Een mogelijke uitvoering zou zijn dat de extra kilometers die worden gereden (om routes te vermijden) worden gesubsidieerd. Daarvoor dient uiteraard wel budget beschikbaar te worden gemaakt en dient de regeling aan het staatssteunrecht te worden getoetst.

3.6 Alternatieve overwegingen

- 3.6.1 In aanvulling op de in de vraagstelling opgenomen elementen, zijn er ook nog andere denkrichtingen die zouden kunnen bijdragen aan een routing van vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor. Deze hebben wij hieronder kort opgenomen.

Convenanten

- 3.6.2 Een andere mogelijkheid om routing te bewerkstelligen is door het aangaan van een convenant met specifieke partijen die een bijdrage kunnen leveren aan de beoogde routing. Dergelijke convenanten worden vaker afgesloten, maar convenanten zijn (doorgaans) privaatrechtelijke overeenkomsten. Dit veronderstelt contractsvrijheid, wat ook betekent dat een tegenprestatie zal worden verlangd door de wederpartij onder een convenant. Ook geldt een convenant enkel voor de wederpartij en niet alle andere vervoerders. Daarbij komt dat alleen de convenantspartijen aan de onderhandeltafel zitten en niet overige betrokken partijen, zoals gemeenten of provincies.

Aanpassing Basisnet

- 3.6.3 Op grond van artikel 13 Wvgs zijn bij regeling van de Minister wegen, hoofdspoorwegen en binnenwateren aangewezen die *'van belang worden geacht voor het vervoer van gevaarlijke stoffen'*. Deze routes vormen het Basisnet. Dit is gebeurd met de Regeling basisnet. Deze bevoegdheid betekent ook dat met eenzelfde Ministriële regeling het Basisnet kan worden aangepast, door bijvoorbeeld tracés uit het Basisnet te halen.
- 3.6.4 Hierbij lijkt wel van belang te zijn of de desbetreffende tracés nog *'van belang worden geacht voor het vervoer van gevaarlijke stoffen'*, omdat die koppeling expliciet wordt gemaakt in art. 13 Wvgs. Hier lijkt enige discretionaire bevoegdheid (van de Minister) te zitten om te bepalen of een bepaald tracé nog van belang is.⁶⁶
- 3.6.5 Door een tracé uit het Basisnet te halen verliest dat tracé de 'bescherming' die het heeft onder het Basisnet (met de basisnetafstand). Deze bescherming bestaat onder meer uit de koppeling met het Bevt die ervoor zorgt dat in ruimtelijke plannen een bepaalde zone vrijgehouden moet worden van kwetsbare objecten (zie paragraaf 2.3.27). Artikel 3 Bevt legt die koppeling tussen het Basisnet en ruimtelijke plannen. Als een spoortracé uit het Basisnet wordt gehaald geldt daarmee die koppeling ook niet meer.
- 3.6.6 Als de koppeling van een spoortracé met het Basisnet en ruimtelijke plannen niet meer geldt, kan het bevoegd gezag zelf bepalen hoe ruimte op en rondom spoor planologisch wordt ingepast, omdat artikel 3 Bevt niet meer geldt.
- 3.6.7 Wel geldt voor spoortrajecten (en de ruimte daaromheen) dat bestaande ruimtelijke plannen mogelijk moeten worden aangepast. Als het vervoer van gevaarlijke stoffen (en een daarbij behorende veiligheidszone) momenteel in een bestemmingsplan, tracébesluit of vergelijkbaar ruimtelijk plan is opgenomen, zal eerst die bestemming en/of aanduiding moeten worden aangepast. Na die bestemmingswijziging kan vervolgens ook een bestemming voor kwetsbare objecten worden toegevoegd rondom het spoor.
- 3.6.8 In de Memorie van Toelichting bij de invoering van het Basisnet is evenwel als uitgangspunt opgenomen dat het Basisnet niet wordt gewijzigd. Toch sluiten de wetshistorische stukken dit niet uit:

*Robuustheid is een uitgangspunt van het basisnet. Wijziging van het basisnet is in beginsel dan ook niet aan de orde. Niettemin zijn er omstandigheden denkbaar waarin aanpassing van elementen van het basisnet in de toekomst noodzakelijk kan blijken.*⁶⁷

- 3.6.9 Het ligt dus niet voor de hand dat een tracé uit het Basisnet wordt gehaald, maar het is evenwel niet onmogelijk.

Aanpassing risicoplafonds

- 3.6.10 Een ander alternatief is het verlagen van risicoplafonds op grond van artikel 14 Wvgs, waardoor feitelijk minder vervoersbewegingen langs die locatie kunnen en meer ruimte ontstaat voor ruimtelijke ontwikkelingen. Ook hier geldt echter dat de Memorie van Toelichting niet heel bemoedigend is voor dergelijke maatregelen:

Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen kan van aanpassing van de PR-plafonds sprake zijn. Een verruiming van de PR-plafonds kan aan de orde zijn indien de maatregel die

⁶⁶ Daarbij zal meespelen of er nog voldoende alternatieven zijn etc.
⁶⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 862, nr. 3, p.15.

noodzakelijk is om het risico te beperken disproportioneel is ten opzichte van de te beschermen belangen.⁶⁸

- 3.6.11 Hoewel de Memorie van Toelichting hier lijkt te suggereren dat de maatregel niet snel zal worden genomen, blijft de mogelijkheid wel open. Op grond van artikel 18 Wvgs dient een dergelijke aanpassing aan de Tweede Kamer te worden voorgelegd:

Aanpassing van de PR-plafonds geschiedt door de bij ministeriele regeling vast te stellen afstanden te vergroten of te verkleinen. Een dergelijke wijziging van de regeling vindt, gelet op artikel 18, evenwel niet plaats zonder dat het voornemen daartoe aan de Tweede Kamer is gemeld. Voormelde mogelijke ruimtelijke effecten op het groepsrisico, als ook het resultaat van het overleg met betrokkenen, zullen daarbij vermeld worden.

- 3.6.12 Net als bij het aanpassen van het Basisnet geldt voor het aanpassen van de risicoplafonds dat het niet voor de hand zal liggen dat een dergelijke wijziging spoedig zal plaatsvinden, maar evenmin dat het is uitgesloten.

Provinciaal Milieubeleid

- 3.6.13 Een laatste alternatief, zij het iets moeilijker te effectueren, is het vaststellen van een provinciaal milieubeleid waarin de beperking van het vervoer van gevaarlijke stoffen per trein wordt opgenomen. Op grond van artikel 4.9 van de Wet milieubeheer (Wm) stellen Provinciale Staten ten minste eenmaal in de vier jaar een provinciaal milieubeleidsplan vast. Dit plan ziet op de bescherming van het milieu en geeft richting aan de beslissingen van de provinciale bevoegde gezagen.

- 3.6.14 Het provinciaal milieubeleidsplan heeft de bescherming van het milieu tot doel. Bescherming van het milieu is in artikel 1.1, aanhef en tweede lid, onder c. Wm gedefinieerd als volgt:

In deze wet en de daarop berustende bepalingen: worden onder bescherming van het milieu mede verstaan de verbetering van het milieu, de zorg voor een doelmatig beheer van afvalstoffen of een doelmatig beheer van afvalwater, de zorg voor een zuinig gebruik van energie en grondstoffen, alsmede de zorg voor de beperking van de nadelige gevolgen voor het milieu van het verkeer van personen of goederen van en naar de inrichting.

- 3.6.15 Onder bescherming van het milieu wordt derhalve ook beschouwd de beperking van de nadelige gevolgen voor het milieu van het verkeer van goederen van en naar de inrichting. Zodoende kan een provinciaal milieubeleidsplan beleid bevatten ten aanzien van verkeer van goederen van en naar de inrichting (waarvoor Gedeputeerde Staten bevoegd gezag zijn).

Het is bijvoorbeeld denkbaar (mits voldoende onderbouwd) dat het provinciaal beleid inhoudt dat met het oog op de veiligheid van de Zuid-Hollandse binnensteden het de voorkeur geniet dat gevaarlijke stoffen van en naar inrichtingen via binnenwateren worden vervoerd. Pas als duidelijk blijkt uit de aanvraag dat dat geen optie is kunnen Gedeputeerde Staten meewerken aan het toestaan van het verladen van gevaarlijke stoffen in treinwagons (of tankauto's) binnen een inrichting.⁶⁹

⁶⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 862, nr. 3, p.16.

⁶⁹ Uiteraard geldt dat de daadwerkelijke beleidsbepaling moet voldoen aan de vereisten uit de toepasselijke wetgeving en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

- 3.6.16 Op grond van artikel 2.14, eerste lid, sub b onder 1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht houdt het bevoegd gezag bij de beslissing op een aanvraag voor een omgevingsvergunning milieu in ieder geval rekening met *'het voor hem geldende milieubeleidsplan*.
- 3.6.17 Met andere woorden, als de Provincie in haar milieubeleidsplan beleid kan opnemen dat routing van gevaarlijke stoffen per spoor wil nastreven (of de beperking van dat vervoer), kan dat beleid worden betrokken bij de verlening van omgevingsvergunningen voor inrichtingen die (bijvoorbeeld) een aansluiting op het spoor in hun inrichting hebben, krijgen of wijzigen. Op die manier heeft de Provincie een handvat om routing en/of beperking van het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor na te streven.
- 3.6.18 De specifieke bepaling in het provinciale milieubeleidsplan kan uiteraard zo beperkt of ruim worden ingevuld als daartoe (vanuit beleidsmatig perspectief) behoefte aan is. Het hoeft bijvoorbeeld niet zo te zijn dat per definitie alle vervoersbewegingen van gevaarlijke stoffen worden beperkt, maar dat specifieke bewegingen (routes) of specifieke (extra) gevaarlijke stoffen worden beperkt. Een dergelijke bepaling hoeft het vestigingsklimaat of ontwikkelmogelijkheden van de betrokken industrie- en bedrijventerreinen dan ook niet te beperken.
- 3.6.19 Bij het opnemen van een dergelijk beleid dient uiteraard wel de bescherming van het milieu het oogmerk van het beleid te zijn en niet bijvoorbeeld ruimtelijke ontwikkeling in binnenstedelijke gebieden.
- 3.6.20 Tevens dient te worden opgemerkt dat de vergunningverlenende bevoegdheid van Gedeputeerde Staten wel beperkt is tot een deel van de inrichtingen. Ook geldt dat op grond van jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat een dergelijke bevoegdheid in het kader van verkeersbeperkingen wel enkel kan zien op verkeer dat direct is toe te rekenen aan die inrichting.⁷⁰ Ook moet worden voorkomen dat de Wvgs wordt doorkruist.
- 3.6.21 Hoewel de provinciale bevoegdheid mogelijk ook routing kan veroorzaken, zal dit in de praktijk dus waarschijnlijk niet zien op een grote invloed op de verkeersbewegingen (van gevaarlijke stoffen per spoor).

⁷⁰

Bijv. ABRS 7 april 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO7095; ABRS 28 juli 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ5765; ABRS 17 april 2019 en ECLI:NL:RVS:2019:1260.

4 CONCLUSIE

4.1 Beantwoording vraagstelling

4.1.1 De Provincie heeft een aantal vragen gesteld met betrekking tot de mogelijkheden onder de huidige wetgeving om het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor te beperken, al dan niet via routing van vervoersbewegingen. De aanleiding voor de vraag is gelegen in de gerechtvaardigde verwachting dat het niet uitgesloten is dat het vervoer van gevaarlijke stoffen de komende jaren zal toenemen, deels veroorzaakt door nieuwe energietoepassingen (zoals waterstof, ammoniak en LOHC's). Het vervoer per spoor van gevaarlijke stoffen leidt tot beperking van ontwikkelmogelijkheden nabij dat spoor alsmede tot aanvullende bouweisen.

4.1.2 Een beoordeling van de huidige internationale, Europese en nationale wetgeving die van toepassing is op het vervoer per spoor van gevaarlijke stoffen per spoor leidt tot de conclusie dat zowel mogelijkheden als (onder omstandigheden) verplichtingen bestaan om het vervoer per spoor van gevaarlijke stoffen aan routing te onderwerpen. Wel gelden algemene wettelijke waarborgen die zien op de proportionaliteit en onderbouwing van een eventuele routingsmaatregel enerzijds en anderzijds waarborgen dat vrij verkeer binnen de EU niet wordt beperkt en dat niet discriminatoir wordt gehandeld.

4.1.3 De vraagstelling zoals die door de Provincie is gegeven kan dan als volgt worden beantwoord, conform de nummering zoals gebruikt in randnummer 1.2.2:

- 1 In de huidige wetgeving van toepassing op gevaarlijke stoffen per spoor is geen expliciete grondslag voor het instellen van een algemene regel die het doorkruisen van de bebouwde kom (via spoor) verbiedt of wezenlijk beperkt. Hoewel een dergelijke regeling wel geldt voor het vervoer van gevaarlijke stoffen per weg, zijn de omstandigheden van die modaliteit wezenlijk anders dan van vervoer per spoor. Om een dergelijke duurzame algemene maatregel in te voeren zal een wettelijke grondslag bij wetwijziging moeten worden mogelijk gemaakt.
- 2 De huidige wetgeving geeft een aantal mogelijkheden voor het nemen van besluiten en/of maatregelen waarmee routing van vervoersbewegingen van gevaarlijke stoffen per spoor wordt verwezenlijkt. Bij een dergelijke routing kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende stoffen (en dus risico's) alsmede tussen verschillende tijdsperiodes. De wetgeving omvat eveneens een verplichting voor het instellen van routing bij i) (dreigende) overschrijding van risicoplafonds en andere maatregelen niet kunnen worden getroffen en ii) vervoer van chloor en ammoniak. Deze bevoegdheden en verplichtingen berusten bij de Minister.
- 3 Bij de uitvoering van maatregelen om vervoer van gevaarlijke stoffen te routeren bestaat slechts een beperkte ruimte om onderscheid te maken tussen vervoer binnen Nederland en vervoer naar of uit Nederland. Het EU-rechtelijke systeem (algemeen en ten aanzien van de spoorwegmarkt) beperkt deze ruimte aanzienlijk. Er zouden desondanks specifieke omstandigheden kunnen zijn waarin een dergelijk onderscheid (gerechtvaardigd) gemaakt kan worden.
- 4 Op dit moment bevat de wetgeving geen grondslag voor een vergunningstelsel voor het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor over specifieke routes. Een dergelijk vergunningstelsel lijkt niet te stroken met het huidige systeem van vergunningen voor het uitvoeren van het bedrijf van spoorwegonderneming en de toegang tot de

spoorweginfrastructuur. Er is een zekere mate van routing via de toegangsovereenkomsten die spoorwegondernemingen met ProRail afsluiten (feitelijk) mogelijk, maar dat is afhankelijk van de (deels) privaatrechtelijke afspraken die worden gemaakt tussen die partijen.

- 5 Momenteel is het type vervoer (gevaarlijke stof of route) niet bepalend voor de tarieven die worden betaald voor het gebruik van het spoor. De tarieven worden via artikel 62 Spoorwegwet en de Netverklaring van ProRail hoofdzakelijk gerelateerd aan het aantal kilometers, het gewicht van de (beladen) treinen en de diensten die worden afgenomen. Er is overigens al wel een mogelijkheid voor een prestatieregeling waarbij het gebruik van de Betuweroute voor het vervoer van gevaarlijke stoffen wordt gestimuleerd. Als deze regeling verder zou moeten worden uitgebreid is daarvoor een wijziging van de regelgeving vereist. Andere financiële sturingsmogelijkheden zijn publiekrechtelijke vergoedingen in de vorm van subsidies of andere overheids gelden (bijvoorbeeld in de vorm van stimuleringsfondsen). Hier gelden echter wel de publiekrechtelijke beperkingen ten aanzien van bevoegdheden en staatssteun.

4.2 Alternatieve overwegingen

- 4.2.1 Naast de beantwoording van de vraagstelling zijn in het onderzoek ook nog enkele – meer of minder geschikte – alternatieven naar voren gekomen die bij kunnen dragen aan de routeringswensen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor.
- 4.2.2 Ten eerste bestaat de mogelijkheid om het Basisnet aan te passen, door bepaalde tracés uit het Basisnet te halen. Daarmee verliest dat tracé de 'bescherming' van de vastgelegde risicoplafonds en wordt de route minder aantrekkelijk voor vervoerders omdat de geborgde risicoplafonds dan niet meer van toepassing zijn. Ook biedt dat mogelijkheden voor (meer) ruimtelijke ontwikkelingen bij die sporen die uit het Basisnet zijn gehaald. De wetgever heeft de wijziging van het Basisnet wel mogelijk geacht, maar ook niet waarschijnlijk en gaat uit van de 'robuustheid' van het Basisnet.
- 4.2.3 Ten tweede kan het Basisnet in die zin worden aangepast dat de risicoplafonds worden gewijzigd. Met name door de risicoplafonds te verlagen, waardoor de veiligheidszone / basisnetafstand wordt verkleind, komt ruimte vrij voor ontwikkelingen rondom het spoor. Door risicoplafonds te verlagen zullen minder vervoersbewegingen langs dat spoor geleid kunnen worden (aangezien meer vervoer van gevaarlijke stoffen tot een groter plaatsgebonden risico leidt). De wetgever heeft de mogelijkheid om risicoplafonds aan te passen, maar de wetgever heeft deze mogelijkheid niet als een waarschijnlijke maatregel gezien. De Minister heeft daarnaast de verplichting om maatregelen te treffen (eventueel met routeringsbesluiten) indien risicoplafonds worden overschreden.

- 4.2.4 Uit de beantwoording van de vraagstelling en de alternatieve overwegingen hiervoor zien met name op bevoegdheden en mogelijkheden die bij de Minister of ProRail liggen (en niet op het provinciale niveau). Een mogelijkheid die dat wel is, ziet op de vergunningverlenende bevoegdheid van Gedeputeerde Staten bij omgevingsvergunningen voor milieu. Dergelijke aanvragen worden onder meer beoordeeld aan de hand van het provinciaal milieubeleidsplan. Door in dat provinciaal milieubeleidsplan een beleidsvoornemen op te nemen dat ziet op routing of beperking van het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor (met het oog op het beschermen van het milieu), kunnen aanvragen voor omgevingsvergunningen voor milieu worden afgewogen op aspecten van het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor. Dit biedt de Provincie tot op zekere hoogte een mogelijkheid om ook zelf te sturen op vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor. Dit geldt namelijk enkel voor vergunningplichtige inrichtingen die in hun omgevingsvergunningaanvraag ook spoorwegvervoerge-relateerde activiteiten aanvragen en de bevoegdheid moet passen binnen de kaders van de jurisprudentie (en mag de Wvgs niet doorkruisen). Het is dan ook niet te verwachten dat deze bevoegdheid een grote impact zal hebben op het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor.
- 4.2.5 Naast sturing via de vergunningverlenende bevoegdheid kan de Provincie ook sturing veroorzaken via provinciale subsidieregelingen of door (privaatrechtelijke) afspraken, bijvoorbeeld in convenanten. Ten slotte kan de Provincie de Minister officieel verzoeken om besluiten te nemen (zoals routeringsbesluiten) in dit kader.

DEFINITIELIJST

Basisnet	het op grond van Hoofdstuk III Wvgs aangewezen vervoersnet voor gevaarlijke stoffen van wegen, hoofdspoorwegen en binnenwateren
Bevt	Besluit externe veiligheid transportroutes
COTIF	Convention concerning International Carriage by Rail
Implementatiebesluit	Besluit implementatie richtlijn 2012/23/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte
Minister	de Minister van Infrastructuur en Waterstaat
OTIF	Organisation intergouvernementale pur les transport internationaux ferroviaires
Overeenkomst van Warnemünde	de overeenkomst van 31 augustus 1992 tussen de Minister van Verkeer en Waterstaat van Nederland en de Bondsminister van Vervoer van de Bondsrepubliek Duitsland
ProRail	ProRail N.V.
Provincie	de Provincie Zuid-Holland
RID	Regulation concerning the International Carriage of Dangerous Goods (versie 2023).
Rvsgs	Regeling vervoer gevaarlijke stoffen
Spoorrichtlijn	Richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte van 21 november 2012
VVG Richtlijn	Richtlijn 2008/68/EG betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Wvgs	Wet vervoer gevaarlijke stoffen
Wm	Wet milieubeheer

BIJLAGE 1 – WETTEKSTEN

RID

Chapter 1.9 Restrictions on carriage imposed by the competent authorities

1.9.1 An RID Contracting State may apply to the international carriage of dangerous goods by rail on its territory certain additional provisions not included in RID, provided that these additional provisions

- are in accordance with 1.9.2,
- do not conflict with the provisions of 1.1.2.1 (b),
- are contained in the RID Contracting State's domestic legislation applying equally to the domestic carriage of dangerous goods by rail on the territory of that RID Contracting State,
- do not result in the prohibition of carriage by rail of the dangerous goods covered by these provisions in the whole territory of the RID Contracting State.

1.9.2 The additional provisions referred to in 1.9.1 are:

- (a) additional safety requirements or restrictions on carriage
 - using certain structures such as bridges or tunnels²⁸,
 - using combined transport installations such as transshipment installations, or
 - where the transport operation begins or ends in ports, railway stations or other transport terminals.

(b) provisions according to which the carriage of certain dangerous goods on sections with special and local risks is prohibited, such as sections in residential areas, environmentally sensitive areas, economic centres or industrial zones containing hazardous installations, or to which special conditions, e.g. operational measures (reduced speed, specified journey times, prohibition on trains meeting each other, etc.) apply.

Where possible, the competent authorities shall establish alternative routes which may be used for each prohibited route or each route subject to special provisions.

(c) exceptional provisions specifying the excluded or prescribed routeing or provisions to be observed for temporary storage resulting from extreme weather conditions, earthquake, accident, demonstrations, civil disorder or military hostilities.

1.9.3 Application of the additional provisions in accordance with 1.9.2 (a) and (b) presupposes that the competent authority provides evidence of the need for measures.^{29 30}

1.9.4 The competent authority of the RID Contracting State applying on its territory any additional provisions within the scope of 1.9.2 (a) and (b) above shall notify the Secretariat of OTIF, in general in advance, of the additional provisions. The Secretariat of OTIF shall bring them to the attention of the RID Contracting States.

1.9.5 Notwithstanding with preceding paragraphs, RID Contracting States may lay down specific safety requirements for the international carriage of dangerous goods by rail, in so far as RID does not cover that area, in particular as regards

- the running of trains,
 - operating rules for operations ancillary to transport such as marshalling and stabling,
 - management of information concerning the dangerous goods transported,
- provided they are contained in its national legislation and are also applicable to the national carriage of dangerous goods by rail in the territory of the said RID Contracting State.

These specific requirements shall not concern the areas covered by RID, in particular those listed in 1.1.2.1 (a) and 1.1.2.1 (b).

Wvgs:

Artikel 20

1 Onze Minister kan besluiten in het belang van de openbare veiligheid een weg, binnenwater of hoofdspoorweg aan te wijzen waarover het wegvervoer, het binnenwatervervoer onderscheidenlijk het spoorvervoer van bij dat besluit te bepalen gevaarlijke stoffen niet is toegestaan.

2 Bij een besluit als bedoeld in het eerste lid kan Onze Minister bepalen dat het verbod uitsluitend geldt voor een bij dat besluit te bepalen periode van het jaar of van de dag.

3 Onze Minister maakt in elk geval gebruik van zijn bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, indien de risicoplafonds blijkens het onderzoek, bedoeld in artikel 15, eerste of tweede lid, worden of dreigen te worden overschreden en andere maatregelen naar zijn oordeel niet of niet tijdig kunnen worden getroffen.

Artikel 21

1 Onze Minister maakt ten aanzien van het spoorvervoer van chloor en ammoniak gebruik van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 20, eerste lid, voor zover dat vervoer plaatsvindt in een ketelwagen, tank of tankcontainer.

2 Het besluit, bedoeld in het eerste lid, is niet van toepassing op spoorvervoer van chloor en ammoniak van rechtspersonen ten aanzien waarvan mede door Onze Minister met die rechtspersonen voor inwerkingtreding van dit artikel afspraken zijn gemaakt en voor zover dat vervoer gelet op die afspraken resteert of kan resteren.