

Aan: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Van: Kennistafel Transport
Datum: 26 mei 2020
Onderwerp: Verzoek om meer regie op de nationale belangen van het transport van gevaarlijke stoffen en de (woning)bouwopgave

Tijdens de bijeenkomst van de kennistafel transport op 10 maart 2020 heeft een discussie plaatsgevonden over het grote economische belang van het transport van gevaarlijke stoffen in Nederland en de daarmee strijdige lokale belangen van ruimtelijke ontwikkelingen die het transport bedreigen.

De verschillende chemieclusters in Nederland leveren een belangrijke bijdrage aan de economie. Onder andere tussen de chemieclusters vindt transport van gevaarlijke stoffen plaats via weg, water, spoor en buisleidingen. Het transport van gevaarlijke stoffen kent risico's voor de omgeving en vraagt om die reden om 'risicoruimte'. Om het transport ook in de toekomst mogelijk te maken op een veilige en gezonde manier, is het van belang dat er voldoende fysieke 'risicoruimte' is. Het is noodzakelijk om vanuit een gedeeld, gezamenlijk belang hier naartoe te werken. Wij roepen op te denken vanuit kansen en niet vanuit onmogelijkheden.

Via het Basisnet en reserveringen voor nieuwe buisleiding(stroken) proberen we in Nederland deze risicoruimte te reserveren voor de toekomst.

De praktijk leert echter dat het handavingsinstrumentarium van het Basisnet niet toereikend is om enerzijds de vervoersplafonds te handhaven en anderzijds te voorkomen dat gemeenten toch bouwen in de nabijheid van routes gevaarlijke stoffen. De praktijk leert ook dat gemeenten in hun ruimtelijke plannen onvoldoende rekening houden met de reserveringen voor nieuwe buisleidingen. De kern van het probleem bij het Basisnet is dat het spoorvervoer van gevaarlijke stoffen niet gerouteerd kan worden (bijvoorbeeld via de Betuweroute) en daardoor vele stadscentra passeert. In die centra spelen ook ruimtelijke belangen, waaronder de (woning)bouwopgave.

De regels rond besluitvorming voor bouw- en bestemmingsplannen zijn zo vrijblijvend dat bestuurders een besluit over groepsrisico (afwijkend van het Basisnet) niet expliciet voor hoeven te leggen aan de gemeenteraad. Een goede afweging van het bouwbelang t.o.v. het veiligheidsbelang vindt daardoor niet plaats. Veelal regeert het lokale belang (de bouwopgave) en is het nationale belang (transport) per definitie "de boosdoener". Ook krijgt het nationale belang regelmatig geen plaats in de besluitvorming. Transport van gevaarlijke stoffen (Basisnet én buisleidingen) is echter essentieel voor de huidige economie én voor het realiseren van de energietransitie.

Ter illustratie: praktijk van het Basisnet

De wens (en toezegging aan de Tweede Kamer) om vervoer van gevaarlijke stoffen vooral via de Betuweroute te transporteren botst met Europese regels voor de vrijheid van vervoer van deze stoffen. Bovendien zijn niet alle goederenlocomotieven geschikt om te rijden op de Betuweroute. Gemeenten hebben daarnaast te maken met strijdige nationale belangen. Enerzijds hebben ze te maken met een grote binnenstedelijke bouwopgave en de opdracht om daarbij vooral goed met OV bereikbare locaties te benutten, zoals stationsomgevingen. Anderzijds spelen het nationale belang van het spoorgoederenvervoer - waar gemeenten geen invloed op hebben - en de veiligheid van de inwoners. Ook lokale belangen, zoals nieuwe werkgelegenheid, spelen een rol in het gemeentelijk ruimtelijke ordeningsbeleid.

Voorbeelden

We illustreren bovenstaand aan de hand van enkele geanonimiseerde voorbeelden uit de praktijk:

Voorbeeld 1: gemeente A verleent een vergunning aan een bedrijf voor de op- en overslag van LPG. Deze activiteit genereert een significante hoeveelheid transport van LPG over het spoor, waardoor de risicoplafonds van het Basisnet spoor zullen worden overschreden en het groepsrisico in een aantal gemeenten langs het spoor significant groeit. Wetgeving ontbreekt om een vergunning op basis van een verwachte transportstroom gevaarlijke stoffen te weigeren en er bestaat ook geen toets aan het Basisnet.

Voorbeeld 2: een gemeente langs het Basisnet spoor kiest voor grootschalige woningbouw (hoogbouw) direct langs het spoor, waardoor het groepsrisico significant toeneemt. Dat is gunstig vanuit het oogpunt van de bouwopgave maar ongunstig voor de omgevingsveiligheid.

Voorbeeld 3: een gemeente kiest bewust voor de ontwikkeling van woningen in het gebied dat door het Rijk is aangewezen als mogelijke locatie voor een nieuwe buisleidingstrook. Door feitelijke realisatie van de woningen, kan er op deze plek nooit meer een buisleidingstrook komen. Voor deze al decennia bestaande reserveringen is nooit een concretere uitwerking in bestemmingsplannen gemaakt noch is ooit getoetst of deze reserveringen in de toekomst nog nodig zijn.

Bovenstaande voorbeelden illustreren dat strijdige nationale en lokale belangen het nationale belang van het transport van gevaarlijke stoffen ten behoeve van onder andere de chemieclusters dreigt te frustreren.

Verzoek Kennistafel Transport

De kennistafel wil graag de bedreiging van het nationale belang van het transport van gevaarlijke stoffen door lokale afwegingen rondom (woning)bouwopgaven signaleren bij uw ministerie, andere ministeries en provinciale of gemeentelijke overheden en verzoekt om:

1. Het nationale belang van het transport van gevaarlijke stoffen expliciet een plek te geven in de NOVI en de gevolgen voor de (woning)bouwopgave hierbij mee te nemen.
2. Meer ruimtelijke regie te voeren op het 'vrijwaren' van transportassen, zodat risicoruimte voor het transport van gevaarlijke stoffen beschikbaar blijft en gemeenten te vragen om in hun besluitvorming expliciet rekening te houden met het nationale belang van het transport van gevaarlijke stoffen zoals vastgelegd in Basisnet en de Structuurvisie Buisleidingen 2012-2015. Een voorbeeldproject starten hoe gemeenten dat op een goede manier kunnen doen.
3. De benodigde informatie en instrumenten aan gemeenten beschikbaar te stellen om die risicoafweging goed te kunnen maken.
4. Meer regie te voeren op handhaving van de gereserveerde risicoruimte zoals vastgelegd in Basisnet. Bij dreigende overschrijdingen van de in Basisnet vastgelegde risicoruimte maatregelen te nemen om de risico's te verlagen.
5. In beeld te brengen (bijv. middels een 'botsproef') welke risicoruimte er nodig is om de energietransitie mogelijk te maken rekening houdend met de (additionele) risico's van het transport van nieuwe energiedragers, ontwikkelingen in het buitenland en rekening houdend met de impact van de Omgevingswet (safety deal?).
6. Beter toezicht op verankering van reserveringen voor buisleidingen in omgevingsplannen.

7. Maatregelen te nemen om vervoer van gevaarlijke stoffen zo min mogelijk via binnensteden te laten plaatsvinden (aanleg Meterenboog, financiële maatregelen die het gebruik van de Betuweroute bevorderen).
8. Een impuls te geven aan de ombouw van locomotieven zodat ze gebruik kunnen maken van de Betuweroute.
9. Afspraken te maken met grote verladers van gevaarlijke stoffen over de routes die zij gaan gebruiken voor hun vervoer.