

Datum: 12 september 2017
Kenmerk: EM/AK BN 20170912_001
Telefoon: 070 3490921
Onderwerp: KNV reactie consultatie
Routeringsbesluit Basisnet

Aan Ministerie van Infrastructuur en
Milieu
Dhr. P. Hondebrink
Afdelingshoofd Veiligheid en
Goederen
Directie Openbaar Vervoer en Spoor
Rijnstraat 8
Den Haag

Geachte heer Hondebrink,

In reactie op de internetconsultatie `Routeringsbesluit gevaarlijke stoffen spoor` reageert KNV Spoorgoederenvervoer (hierna KNV) namens haar leden. Deze reactie is bedoeld in aanvulling op de reactie die KNV samen met haar collega brancheverenigingen heeft gegeven via het Commissie Transport Gevaarlijke Goederen (CTGG).

Branchevereniging KNV vindt het belangrijk dat er een balans tussen veiligheid, transport en ruimtelijke plannen bestaat. Een robuust basisnet is daarbij van belang. Herhaaldelijk heeft KNV aangegeven dat de wet op een aantal punten niet goed in elkaar zat. Die manco's zijn in het Robuustheidsonderzoek, dat in juni 2017 door de staatssecretaris werd gepresenteerd, eveneens naar voren gekomen. KNV is betrokken geweest bij dit onderzoek en kan zich vinden in veel van de gepresenteerde maatregelen. Met name het herijken van enkele risicoplafonds op routes waar deze beleidsmatig erg krap waren vastgesteld, en het inrichten van een loket waar ProRail proactief met vervoerders het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor afstemt, zijn van groot belang. Een routeringsbesluit, waarvan een concept nu ter consultatie voor ligt, is echter disproportioneel. Alleen al het ter consultatie voorleggen, en daarmee aangeven dat Nederland deze optie serieus overweegt, roept bij (internationale) verladers en vervoerders grote vragen op en geeft onrust in de markt. Hiervoor waarschuwde KNV met een bericht op 16 juni jl.:

https://www.knv.nl/nieuws/3354/knv_spoorgoederenvervoer_is_een_veilige_modaliteit_maa_k_van_nederland_geen_eiland

Opmerkingen ten aanzien van het ROUTERINGSBESLUIT

Hieronder wordt meer concreet op onderdelen van het routeringsbesluit ingegaan.

Noodzaak

Zoals eveneens door het CTGG opgemerkt: in de Memorie van Toelichting van de Wet Basisnet is helder beschreven wanneer een Routeringsbesluit mogelijk aan de orde is. Hiervoor wordt een aantal voorwaarden geschetst:

1. De openbare veiligheid dient in het geding te zijn;
2. Een Routeringsbesluit wordt ingezet indien er geen (tijdige) maatregelen voorhanden zijn om de overschrijding te voorkomen;
3. Het primaire doel van routing is niet het verbieden of het beperken van het vervoer, maar het beheersen van de mogelijke risico's van dat vervoer. Dat kan bewerkstelligd worden door het beperken van het volume, maar ook andere maatregelen kunnen - in plaats daarvan of in aanvulling daarop - tot het beoogde doel leiden;
4. Een Routeringsbesluit geldt als ultimum remedium.

Bij het aanbieden van het verslag Basisnet 2016 (15 juni 2017) heeft de staatssecretaris geconstateerd dat ondanks de overschrijdingen van de risicoplafonds, de veiligheid nergens in het

Bezuidenhoutseweg 12 - 2594 AV Den Haag - Postbus 19365 - 2500 CJ Den Haag - Telefoon 070-3490921 - Fax 084-8684999 - E-mail postbus@knv.nl - Internet www.knv.nl IBAN NL17ABNA0246657480 - BIC ABNANL2A - ABN AMRO Bank 24.66.57.480 - ING 13596 - KvK 40412474 - BTW NL8006.12.899.B01

Koninklijk Nederlands Vervoer: werkgeversorganisatie in het beroepspersonen- en het spoorgoederenvervoer

geding is geweest. De in het Nederlandse risicobeleid vastgestelde normen voor het Plaatsgebonden Risico worden nergens overschreden. Er is daarmee onvoldoende aanleiding om tot een Routeringsbesluit over te gaan. Helemaal omdat uit onafhankelijk onderzoek van Antea Group en Berenschot (Robuust Basisnet, 6 juni 2017) blijkt dat de risicoplafonds op een aantal locaties herijkt dienen te worden. Ook wordt in dat onderzoek geconcludeerd dat een Routeringsbesluit te voorbarig is. Bovendien wordt in het Robuustheidsonderzoek een aanzienlijke hoeveelheid alternatieve maatregelen aangedragen om tot vermindering van de overschrijdingen te komen. Al deze maatregelen moeten eerst zijn doorgevoerd en de resultaten daarvan moeten bekend zijn, voordat eventueel gesproken kan worden over een routeringsbesluit.

KNV is van oordeel dat de noodzaak voor een routeringsbesluit onvoldoende in het besluit wordt onderbouwd.

Nuancering ‘niet werkende maatregelen’

In de toelichting wordt aangevoerd, dat in de verslagen van Basisnet 2015 en 2016 voortdurende overschrijdingen van risicoplafonds worden aangetoond en dat maatregelen die zijn afgesproken niet tot het gewenste resultaat hebben geleid.

Op basis van de verslagen 2015 en 2016 kan deze conclusie om de volgende redenen niet getrokken worden:

- De uitwerking van verschillende getroffen maatregelen wordt pas in de loop van 2016 en 2017 zichtbaar. De effecten zijn hooguit gedeeltelijk in de verslagen meegenomen;
- Infrastructurele aanpassingen (wisselsaneringen, aanpassen sporen, etc.) die na vaststelling van de wet Basisnet zijn doorgevoerd, zijn nog niet in de verslagen en risicoplafonds verwerkt. Hierdoor geven de verslagen nog geen volledig en betrouwbaar beeld van de werkelijke risico's.
- De wet Basisnet gaat wat betreft ontwikkelingen in bebouwing en bevolkingsgroei langs het spoor, uit van plannen die voor de economische crisis zijn gemaakt. Onduidelijk is in hoeverre die ontwikkelingen zich daadwerkelijk hebben voorgedaan en of de berekende risico overschrijdingen daadwerkelijk dan zijn opgetreden.
- In het rekenmodel achter Basisnet, waarmee de risico's worden berekend, wordt voor sommige stofcategorieën (bijvoorbeeld D4) gerekend met stoffen die in hun categorie de meeste impact op de externe veiligheid zouden hebben, maar die nooit per spoor vervoerd worden. Daardoor komt een groter risico uit de berekeningen naar voren, dan daadwerkelijk optreedt.

KNV wijst er nogmaals op dat zij een aantal maatregelen uit het maatregelenpakket (zie brief staatssecretaris Dijkema, 15 juni 2017) van harte ondersteunt (zie ook consultatiereactie van CTGG). Met name het spoor specifieke systeem (Basisnet-loket) waarmee ProRail pro-actief met vervoerders en verladers communiceert over het vervoer van gevaarlijke stoffen, kan bijdragen aan een gedetailleerd beeld van nog mogelijk te verschuiven ladingstromen die tot nu toe niet in beeld zijn geweest, en kan met name sturing geven op nieuwe stromen.

Trajecten

In het Routeringsbesluit wordt gesproken over de trajecten Amersfoort - Apeldoorn en Eindhoven - Venlo. Op beide trajecten wordt in Basisnet voor één of meerdere stoffen geen structureel vervoer voorzien. Juist op deze trajecten zijn in de rapportages overschrijdingen te zien. De staatssecretaris geeft in haar brief van 16 juni jl. zelf aan dat de risicoplafonds op deze routes beleidsmatig zo laag zijn vastgesteld en het systeem daarom 'te strak in haar jasje zit'.

De risicoplafonds zijn hier in het verleden dus verkeerd vastgesteld. Deze waren gebaseerd op de spoorconcepten en goederenstromen van toen, ruim tien jaar geleden. Intermodaal vervoer is sindsdien sterk ontwikkeld. Bovendien zijn door de veranderingen wereldeconomie goederenstromen anders gaan lopen (bijvoorbeeld de groei van het gasvervoer vanuit de haven van Vlissingen). Op routes waar voor sommige stofcategorieën de waarde op '0' of zeer laag was gezet, blijkt nu wel structureel vervoer plaats te vinden.

Herijking van die routes, ten behoeve van een robuust basisnet, is dan ook noodzakelijk. KNV is daarom blij dat de staatssecretaris zelf ook aangeeft dat de risicoplafonds herijkt moeten worden, om meer ruimte te geven aan het vervoer binnen de Nederlandse veiligheidsnormen. Of er na een herijking nog sprake van overschrijdingen zal zijn kan op dit moment niet gezegd worden. De trajecten in het concept routeringsbesluit zijn, samenvattend, gebaseerd op een verouderde situatie.

Stoffen

Zoals ook eerder aangegeven wordt in het rekenmodel achter Basisnet voor sommige stofcategorieën (bijvoorbeeld D4) gerekend met stoffen die in hun categorie de meeste impact op de externe veiligheid zouden hebben, maar die nooit per spoor vervoerd worden. Daardoor komt een groter risico uit de berekeningen naar voren, dan daadwerkelijk optreedt.

Uitzonderingen (artikel 3)

Artikel 3, lid 1a, is onduidelijk: “Ten behoeve van vervoer dat noodzakelijk is voor het laden en lossen wordt vrijstelling verleend van het ten gevolge van artikel 2 verboden spoorwegvervoer in de volgende gevallen: voor spoorwegvervoer van en naar locaties die slechts kunnen worden bereikt via de in artikel 2 genoemde baanvakken”. Kan het ministerie nader toelichten wat hiermee bedoeld wordt? In de toelichting wordt gezegd, ‘het routeringsbesluit mag er niet toe leiden dat dergelijke vervoersstromen hun herkomst- en bestemmingslocaties niet meer kunnen bereiken’.

Verschillende vervoerders kunnen niet altijd over de voorkeursroutes van Basisnet rijden, omdat hun locomotieven niet voorzien zijn van de op die routes benodigde speciale veiligheidssystemen. Deze vervoerders kunnen dus al in principe hun herkomst- en bestemmingslocaties niet via de voorkeursroutes bereiken. Een eventueel routeringsbesluit maakt deze transporten voor deze vervoerders onmogelijk. Of vallen deze dan onder de vrijstellingsregeling? Voordat een routeringsbesluit genomen kan worden, dient eerst de infrastructuur van deze routes aangepast te worden, zodat alle vervoerders de benodigde locaties kunnen bereiken.

De in het besluit genoemde routes moeten soms door vervoerders gebruikt worden, omdat vervoerders niet over de voorkeursroutes (bijvoorbeeld Betuweroute) kunnen rijden vanwege het ontbreken van de juiste locomotief. Vallen deze transporten ook onder deze uitzonderingsregel?

Onduidelijk is hoe in de praktijk wordt omgegaan met de vastlegging en bewijslast van het gebruik van de vrijstellingen op het routeringsbesluit. Bijvoorbeeld wat als aangevraagde paden niet toegewezen worden door DB Netze: hoe gaat dat in de praktijk werken? KNV is bang dat dit een erg grote administratieve lastendruk met zich meebrengt voor de vervoerders. Ervaringen met onder andere WLIS laten zien dat regelgeving een erg grote kostenpost kan veroorzaken. Dat is voor spoorgoederenvervoerders niet op te brengen en zal nog weer een extra drempel voor het spoorvervoer van en naar Nederland opwerpen, op een moment dat spoorvervoer in Nederland al circa 15% duurder is dan transporten per spoor in onze buurlanden¹. KNV dringt erop aan dat ProRail de benodigde administratie voor de in artikel 3 lid 1b genoemde vrijstelling uitvoert.

Gevolgen voor het bedrijfsleven

KNV heeft het ministerie in meerdere notities laten weten welke nadelige gevolgen een routeringsbesluit kan hebben. KNV is daarom teleurgesteld en verbaasd dat het ministerie dit onderdeel niet heeft ingevuld. De gevolgen voor de concurrentiepositie van de havens en chemische industrie komen onder druk te staan. Zie voor verdere onderbouwing de mail aan het ministerie van 26 september 2016 (zie bijlage 1).

Waar in het routeringsbesluit geen aandacht aan is gegeven, en wat grote gevolgen zal hebben voor de spoorproducten in Nederland, is dat het vervoer van gevaarlijke stoffen die met intermodale spoorshuttles wordt uitgevoerd, onderdeel is van het besluit. Op spoorshuttles worden maar gemiddeld 1 of 2 containers met gevaarlijke stoffen per keer vervoerd. Wanneer het verboden wordt om deze treinen met die enkele containers over de voorkeursroutes van de vervoerders te laten rijden (in dit geval de Bentheimroute en Brabantroute) moeten deze treinen omrijden via de Betuweroute². Dat betekent dat de kosten voor deze transporten hoger worden en dus de prijs van alle containers op die trein hoger worden. Deze treinproducten concurreren hard met het internationale wegvervoer, waarbij een kleine prijsverhoging direct verlies van lading betekent. De commerciële maakbaarheid van veel shuttleverbindingen wordt dan ook door het routeringsbesluit op het spel gezet. En dat voor enkele containers per trein. Hiermee zal een routeringsbesluit een veel groter negatief effect hebben op het spoorvervoer in Nederland dan alleen op vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor. Een routeringsbesluit is daarmee disproportioneel.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/03/28/bijlage-1h-aanvalsplan-goederenvervoer>.

² Dat is vaak > 10% extra kilometers en transporttijd over het hele internationale traject, met navenante extra hogere kosten.

Europese en internationale regels voor het vervoer van gevaarlijke stoffen

Hier wordt opgevoerd dat een routeringsbesluit noodzakelijk is, omdat 'omwonenden een hoger risico lopen dan het maximum dat op basis van de afweging van de belangen [...], voor die trajecten is vastgelegd'. Het is nog maar de vraag of dit het geval is. Zoals al aangegeven, rekent het model achter de wet Basisnet met ontwikkelingsplannen en groei van de bevolking welke bij de start van de uitwerking van de wet bestonden. Ook is in de laatste rapportage vastgesteld dat veel overschrijdingen van de 10-6 nog altijd binnen de spoorinfra liggen en er geen bebouwing geraakt wordt. Nergens is onderzocht of bewoners ook daadwerkelijk een hoger risico hebben gelopen. Ook om deze reden is een Routeringsbesluit disproportioneel.

'Voldoende alternatieven'

Hier wordt aangegeven dat het besluit proportioneel is, omdat er voldoende alternatieve routes voor handen zijn. KNV is van mening dat een alternatieve route een route is, waarmee bij gelijkblijvende kosten een gelijkwaardig product geleverd kan worden. Geen van de routes voldoen hieraan. De 'alternatieve routes' die het ministerie voorzien heeft leiden tot hogere kosten voor de spoorvervoerders. Kosten die zij vanwege de scherpe concurrentie met het wegvervoer en de buitenlandse havens niet op hun klanten kunnen verhalen. De hogere kosten worden veroorzaakt doordat langs de 'alternatieve routes' op het hele traject tussen herkomst en bestemming meer kilometers gereden moeten worden (hogere gebruiksvergoedingskosten, hogere brandstofkosten, hogere personeels- en materieelkosten), waardoor treinen langer onderweg zijn. Hierdoor kunnen efficiënt ontwikkelde omlopen soms niet meer gehaald worden, waardoor extra wagonsets en locomotieven (inclusief alle gerelateerde kosten) ingezet moeten worden. Enkele aangewezen alternatieve routes zijn bijvoorbeeld de Zuidelijke Maaslijn en de Twentekanaallijn. Op beide baanvakken moeten locomotieven over het beveiligingssysteem ATB NG beschikken. Deze locomotieven zijn zeer beperkt aanwezig op de goederenmarkt, waardoor niet alle vervoerders deze routes kunnen gebruiken. Dat maakt deze routes voor hen geen bruikbaar alternatief. Bovendien worden de kosten voor een locomotief ook weer hoger, omdat er voor enkele kleine baanvakken een extra beveiligingssysteem op de loc aanwezig moet zijn. Bovendien kunnen op de Twentekanaallijn maar een zeer beperkt aantal treinen rijden vanwege de geluidsproductieplafonds (SWUNG). Als gevolg van diverse beperkingen kunnen deze baanvakken niet als alternatief beschouwd worden.

Een prijsprikkel in de vorm van een prestatieregeling, waarover in de brief van de staatssecretaris gesproken wordt, schiet tekort. Het is niet toereikend om de extra kosten op te kunnen vangen. Transporten zullen daardoor te duur worden en goederenstromen zullen naar elders verdwijnen. Dat heeft aanzienlijke gevolgen voor de concurrentiepositie van de Nederlandse havens en de Nederlandse verladers. De hogere kosten zullen geheel gecompenseerd moeten worden, voordat überhaupt gesproken kan worden over alternatieve routes.

Handhaving en uitvoering

Een overtreding wordt gezien als een economisch delict, waarop, afhankelijk van de ernst van de overtreding, een gevangenisstraf staat. Onduidelijk is wie binnen een organisatie verantwoordelijk gesteld kan worden voor een eventuele overtreding. Vaak zijn meerdere afdelingen van een organisatie betrokken bij het ontwikkelen, plannen en realiseren van een (internationaal)treinproduct. Eén persoon aansprakelijk stellen is onevenredig.

Samenvattend

KNV roept op om eerst de maatregelen uit het maatregelenpakket uit te voeren en te bezien welke resultaten dat oplevert alvorens verdere besluitvorming over een eventueel routeringsbesluit in te zetten. De noodzaak van een routeringsbesluit is niet aangetoond en een besluit zou disproportioneel zijn, bovendien verslechtert de huidige discussie over een eventueel routeringsbesluit al de concurrentiepositie van het Nederlands spoorvervoer, de havens en chemische industrie. Een besluit zal schadelijk zijn voor de Nederlandse economie, zonder dat het de veiligheid ten goede komt.

Met vriendelijke groet,



A. Klompe
Voorzitter KNV Spoorgoederenvervoer

Bijlage 1: mail van KNV van 26 september 2016 aan Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Bij ons leven nog de volgende zorgpunten:

Basisnet niet robuust genoeg:

Door verschillende oorzaken lijkt Basisnet, ondanks de gedegen voorbereiding, niet robuust genoeg voor de veranderende internationale wereld:

- Basisnet sluit niet aan op de wetgeving in de omliggende landen, waardoor transport van Basisnetstoffen onvoldoende via de Basisnetroutes vervoerd kunnen worden. KNV is bezorgd dat Duitsland onvoldoende ruimte zal geven om treinen met Basisnetstoffen via de gewenste routes te laten rijden. Afstemming met Duitsland is niet tijdig genoeg gestart en lijkt te weinig prioriteit te hebben.
- De gasstromen zijn verschoven van Oost - West naar West - Oost.
- Basisnet houdt onvoldoende rekening met de complexe logistieke keten van intermodaalvervoer, waardoor onvoldoende ruimte op enkele routes beschikbaar is voor het transport van enkele containers met Basisnetstoffen per dag/week.

Niet tijdig oplossen van infrabeperkingen

Verschiedende technische beperkingen aan de infrastructuur zijn de oorzaak dat vervoerders niet altijd treinen met gevaarlijke stoffen via de Basisnetroutes kunnen rijden. KNV maakt zich zorgen dat deze beperkingen niet op tijd zijn verholpen, waardoor deze treinen via andere routes moeten blijven rijden. De beperkingen zijn o.a.:

- ATB NG op enkele baanvakken: Voor Basisnet gaat het hier met name om de Maaslijn en Twente Kanaallijn, maar ook de grensovergang bij Herzogenrath en voor vervoer van/naar chemische bedrijven in de Groningse havens, die anders via Noord Duitsland (Nieuwerschans-Weener) zou kunnen lopen. ATB NG dient vervangen te worden door ERTMS of ATB VV.
- Ontbreken van bovenleiding: O.a. op de Maaslijn en Twente Kanaallijn ontbreekt bovendien de bovenleiding. Internationaalvervoer wordt vooral uitgevoerd met elektrische locomotieven. Naast het oplossen van ATB NG is ook elektrificering van deze lijnen nodig om het vervoer van gevaarlijke stoffen hierover af te handelen.
- Geluidsbeperkingen: Twente Kanaallijn (mogen maar 1-2 treinen per dag rijden), de noordelijke Maaslijn als ook op het traject Arnhem - Zutphen zijn er geluidsbeperkingen (a.g.v. de wet SWUNG). Op deze routes kunnen daardoor onvoldoende goederentreinen rijden t.b.v. Basisnet.
- Capaciteitsknelpunt: bij Elst (aansluiting op de Betuweroute). Door het vele reizigersverkeer is hier krapte, waardoor goederentreinen vanaf de Betuweroute moeilijk inpasbaar zijn. In BUP2017 was hier een conflict ofwel disagree. Hierdoor is in adhoc fase moeilijk om op het juiste tijdstip goederentreinen in te plannen.

Gevolgen van (aankondiging) van een mogelijke routeringsbesluit

- Door nu al signaal af te geven van een mogelijke routeringsbesluit, zullen internationale verladers mogelijk hun stromen nu al gaan verschuiven naar andere havens om dit risico voor te zijn => verlies aan goederenstromen en daarmee werkgelegenheid.
- Door een routeringsbesluit zullen de kosten voor verladers en vervoerders stijgen (vanwege het moeten omrijden en het moeten inzetten van extra personeel en materieel). Dat zal de reeds slechte concurrentiepositie van het spoorgoederenvervoer nog verder verslechteren en mogelijk tot verschuiving van stromen leiden naar andere havens of het wegvervoer (wat een verhoging van het risico voor de omgeving betekent).

- Door nu al voor te sorteren op een mogelijke routeringsbesluit, wordt onvoldoende rekening gehouden met nog geldende bestuurlijke afspraken welke ook andere opties mogelijk maken (bijv. gesprek voeren over de nieuwe situatie die is ontstaan en de mogelijkheid van het aanpassen van contouren).

Communicatie

In de communicatie over Basisnet blijft verwarring optreden met dossiers als W-Lis (stilstaande wagons) en OVGS (rijdende treinen). De Basisnet rapportages geven alleen inzicht in de “kale cijfers”, maar geven geen verklaring van de betekenis van de cijfers en geeft geen totaal beeld van de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen. KNV maakt zich zorgen over hoe over deze basisnetrapportage gecommuniceerd zal worden. Van belang is dat het ministerie pro-actief een duidelijk integraal beeld schetst van het spoorgoederenvervoer:

- Spoorvervoer is een van de meest veilige manieren van transport welke aan strenge internationale regels moet voldoen
- Basisnet is een (complexe) nationale wet bovenop deze internationale wetgeving
- Spoorgoederenvervoerders spannen zich continu in om het spoorvervoer nog veiliger te maken (DOSV, terugdringen van STS-en, betere omleiding voor machinisten, branche afspraken, invoering Routelint, etc.)
- Nu moet al de omgeving voorbereid worden op mogelijke overschrijdingen in 2016

Onzekerheden over veiligheidswinsten

Bij de wet Basisnet is er vanuit gegaan dat veiligheidsmaatregelen die de sector invoert een groei van het vervoer van een factor 1,5 á 2 zou faciliteren. De huidige inzichten voor bijvoorbeeld de veiligheidswinsten van hotboxdetectie en crash buffers leveren een lagere percentage op dan eerder gedacht. KNV maakt zich zorgen dat groei van het vervoer van gevaarlijke stoffen hierdoor moeilijker te faciliteren is. Wel kunnen mogelijk nieuwe beveiligingsmaatregelen nog extra ruimte creëren.