

Basisnet in gebruik

# Samenwerking is het toverwoord

Op 1 januari 2014 zal de Wet basisnet van kracht worden, na bijna tien jaar noeste samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven. De auteurs van dit artikel hebben in verschillende hoedanigheden met het basisnet te maken (gehad) en kennen dus de verschillende gezichtspunten. In dit artikel geven ze een beknopt overzicht over wat het basisnet gaat betekenen voor alle partijen, met andere woorden: voor u.

Tekst: Thomas Reitsma en Vincent van der Vlies

Bron: Hollandse Hoogte

Met het instemmen van de Eerste Kamer op 9 juli 2013 met de Wet basisnet vervoer gevaarlijke stoffen is definitief besloten voor de invoering van het basisnet. Hiermee volgt duidelijkheid voor bedrijfsleven en overheden als het gaat over ruimtelijke ontwikkelingen en vervoersaantallen en beheersing van risico's. Het proces om tot het basisnet te komen heeft dan de nodige jaren in beslag genomen. En niet zonder reden: het was een helse klus om het vervoer van gevaarlijke stoffen, ruimtelijke ordening en een basisniveau van bescherming voor burgers alledrie als doelstelling een plek te geven in het basisnet, terwijl deze drie op het oog onverenigbaar zijn. Desalniettemin is het gelukt in het basisnet het volgende vast te leggen:

- ▶ waar ruimtelijke ontwikkeling plaats mag vinden en waar niet;
- ▶ het zoveel mogelijk beperken van de risico's voor omwonenden;
- ▶ het bereikbaar blijven van de belangrijkste industriële locaties in binnen- en buitenland.

## Nota Mobiliteit

Externe veiligheid is slechts een van de milieuaspecten die meegewogen moeten worden bij besluiten over infrastructuur of nieuwe bebouwing. De manier waarop dit gebeurt, was lange tijd niet duidelijk voorgeschreven voor transport. Al eerder werden er brainstormsessies gehouden en houtskoolschetsen gemaakt van het

duurzaam veiliger maken van het vervoer van gevaarlijke stoffen, maar de eerste keer dat er beleidsmatig gewag werd gemaakt van iets als een basisnet was in de *Nota Mobiliteit* uit 2004. In de *Nota Ruimte* uit datzelfde jaar werd overigens al een voorzet gedaan, maar dan zonder de benaming basisnet. In de *Nota Mobiliteit* stond: "(...) wil de overheid een nationaal basisnet voor het vervoer van gevaarlijke stoffen vaststellen. Rond dit net stelt ze voorwaarden aan de ruimtelijke inrichting en het vervoer, zodat het transport zo veilig mogelijk kan plaatsvinden." In de *Nota Vervoer Gevaarlijke Stoffen* van 2005 werd dit verder uitgewerkt tot iets wat voor een groot deel lijkt op wat nu in de nabije toekomst vigerend beleid wordt. Veel van de oorspronkelijke intenties en doelen – veiligheidszones, risicoplafonds, maatregelen tot ruimtelijke beperkingen – staan ondanks hier en daar variërende terminologieën en definities nog steeds overeind.

Het uiteindelijke doel was om door middel van het basisnet een duurzaam evenwicht te creëren tussen de belangen van het vervoer van gevaarlijke stoffen, de bebouwde omgeving en de veiligheid van mensen die wonen, werken en recreëren langs wegen, spoorwegen en vaarwegen waarover deze stoffen worden vervoerd. Voor invoering van het basisnet zijn twee hoofdlijnen te onderscheiden: een lijn via de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, die de vervoerszijde reguleert, en een lijn via de



Wet ruimtelijke ordening en Wet milieubeheer, die de ruimtelijke zijde reguleren.

### Ruimtelijke zijde

Aan de ruimtelijke zijde worden in het basisnet eisen gesteld aan bebouwing door middel van regels die voortvloeien uit het Besluit Externe Veiligheid Transportroutes (BEVT). Dit besluit stelt regels voor de EV-beoordeling in de omgeving van basisnetroutes. Daarnaast zijn er regels voor de GR-beoordeling en -verantwoording (groepsrisico). Hierbij wordt bijvoorbeeld geregeld dat in de toelichting van een bestemmingsplan bepalingen kunnen worden opgenomen ten aanzien van rampenbestrijding en zelfredzaamheid. Tot slot zijn er voor het eerst ruimtelijke beperkingen opgenomen ten aanzien van risico's, door binnen de basisnetafstanden en de plasbrandaandachtsgebieden (PAG) regels op te stellen voor (beperkt) kwetsbare objecten.

Daarnaast zijn in de basisnetregeling (aanvullend aan het basisnet) aanvullende regels vastgelegd voor het bouwen nabij vervoer van gevaarlijke stoffen en uitwerkingen op grond van de BEVT. Hierbij gaat het nog eens om ruimtelijke besluiten en hoe bijvoorbeeld de beoordeling van het risico hierbij moet worden uitgevoerd. Denk daarbij aan de voorgeschreven methodiek of de plaatsen waar de PAG gaan gelden. Op grond van de Wet basisnet wordt in de basisnetregeling concreet vastgesteld welke infrastructuur tot het basisnet behoort. Dit heeft uiteraard

ook direct effect op de bebouwde omgeving, omdat hieruit ook de locaties voortvloeien waar risicoplafonds gaan gelden en – daaraan gekoppeld – waar de referentiepunten gaan gelden waarop de basisnetafstanden bepaald zullen worden. Hierbinnen mogen zich immers binnenkort geen kwetsbare objecten meer bevinden.

Maar hier blijft het niet bij. Naast deze regelingen is ook nog een aantal andere instrumenten ingesteld om het basisnet mogelijk te maken. Voor bebouwing is het van belang dat op grond van het Bouwbesluit 2012 is vastgelegd dat voor kwetsbare bebouwing binnen de PAG aanvullende regels gesteld kunnen worden ten aanzien van het beveiligen van het gebouw. Hierbij moet gedacht worden aan ventilatie, brandwerendheid van gebouwen en vluchtwegen. Omdat de instelling van risicoplafonds tot gevolg heeft dat zich ook kwetsbare objecten binnen de risicozone bevinden, is er een beleidslijn gemaakt om te komen tot het verwerven van deze kwetsbare objecten (woningen). Dit gebeurt dan door het ministerie van Infrastructuur en Milieu. De objecten worden op basis van vrijwilligheid verworven en zullen op termijn een andere bestemming krijgen of gesloopt worden, zodat er geen kwetsbare objecten meer binnen de risicozone vallen.

Met deze maatregelen moet geborgd zijn dat aan de ruimtelijke zijde ontwikkeld kan blijven worden, met dien verstande dat er wel regels gelden voor de risicobeheersing gezien vanuit de ruimtelijke ordening. Met name lokale overheden en projectontwikkelaars zullen hiermee te maken krijgen.

### Vervoerszijde

Met de inwerkingtreding van het basisnet is er voor de komende tientallen jaren duidelijkheid ontstaan over de routes voor vervoer van gevaarlijke stoffen: over het spoor, de binnenwateren en de rijkswegen wijst het basisnet de routes aan waarover het transport van gevaarlijke stoffen moet plaatsvinden.

De belangrijkste gevolgen voor de vervoerszijde hebben een plaats gekregen in de gewijzigde Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs). Met het basisnet worden er risicoplafonds geïntroduceerd waarbinnen het vervoer van gevaarlijke stoffen moet plaatsvinden. Het mechanisme achter het risicoplafond vergt enige uitleg. Een *risicoplafond* is namelijk niet een *vervoersplafond*, zoals dit vaak ten onrechte wordt gedacht. Een stukje achtergrond over de totstandkoming van het risicoplafond moet een en ander verduidelijken.

Op basis van de verwachte vervoersomvang is met de vastgelegde rekenmethodiek RBM II per vervoerstraject

berekend wat de maximale toegestane 10-6 *plaatsgebonden risicocontour* is: "de kans per jaar dat een persoon die onafgebroken en onbeschermd op een plaats langs een transportroute verblijft, komt te overlijden als gevolg van een incident met het vervoer van gevaarlijke stoffen." De omvang van deze plaatsgebonden risicocontour wordt voor een groot deel bepaald door de jaarlijkse hoeveelheid gevaarlijke stoffen die over het traject wordt vervoerd. Maar ook andere parameters, zoals de ongevalsfrequentie, uitstroom- en ontstekingskansen en bijzondere situaties zoals overkappingen kunnen invloed hebben op berekende risicoplafonds. Daarom leidt een (dreigende) overschrijding niet automatisch tot een beperking van het vervoer. Men kan er immers ook voor kiezen om een van de andere genoemde parameters te beïnvloeden. In de praktijk zal dit erop neerkomen dat er bij (toekomstige) veiligheidsmaatregelen aan de vervoerszijde grotere jaarlijkse vervoershoeveelheden mogelijk zijn bij een gelijkblijvend risicoplafond.

Mocht het onmogelijk zijn om een oplossing te vinden, dan heeft de minister van Infrastructuur en Milieu als laatste redmiddel een nieuwe bevoegdheid gekregen: het opleggen van een verbod om bepaalde gevaarlijke stoffen te vervoeren over specifieke wegen. De minister kan gebruikmaken van deze bevoegdheid als naar zijn/haar mening de openbare veiligheid in het geding is. Om te voorkomen dat het gehele vervoer van gevaarlijke stoffen op een traject stil komt te liggen kan er onderscheid worden gemaakt naar specifieke stoffen en bepaalde tijden. Zo is het mogelijk om bij een traject met veel kantoorbebouwing, waar zich voornamelijk overdag mensen in de nabijheid van de transportroute bevinden, het vervoer alleen buiten kantoor tijden toe te staan. Mocht de minister beperkingen willen opleggen, dan moet er volgens de Wvgs-wetgeving wel een alternatieve route beschikbaar zijn.

Met het basisnet maakt de minister direct gebruik van de nieuwe bevoegdheid om het transport van bepaalde gevaarlijke stoffen niet toe te staan: chloor en ammoniak. De effecten van een ongeval met deze stoffen zijn dusdanig groot dat het kabinet ernaar streeft om dit vervoer te beëindigen. Daarom zijn er convenanten gesloten met diverse ondernemingen waarmee de bestaande transportstromen zijn geminimaliseerd. Nieuwe stromen wil het kabinet voorkomen door middel van routing. De afspraken zoals eerder in de convenanten zijn gemaakt worden dus nadrukkelijk niet geschonden. Vervoer van deze stoffen gebeurt nu in principe alleen als er geen andere manier van vervoer mogelijk is én de minister van oordeel is dat het vervoer noodzakelijk is voor het maatschappelijk belang.

Voor de individuele vervoerders hebben de risiconormen geen direct effect op hun bedrijfsvoering. Een vervoerder kan niet worden aangesproken op een norm die van toepassing is op de totale vervoersstroom op een bepaald traject. Tenzij die vervoerder verantwoordelijk is voor de totaalstroom op dat traject, maar dat zal een grote uitzondering zijn.

Bron: Shutterstock



### Basisnetveteraan aan het woord

Henk Brill, 'basisnetveteraan' en winnaar van de basisnetbokaal, geeft zijn visie op het basisnet: "Wie denkt dat nu het basisnet is afgerond we rustig achterover kunnen gaan leunen, die komt bedrogen uit. Het basisnet zal zich blijven ontwikkelen, alleen al omdat economische vooruitzichten en de bijhorende vervoersbewegingen zich slecht laten voorspellen – bijsturen en *finetunen* zal nodig blijven. Een goede monitoring is daarvoor een vereiste – met name op het spoor, maar ook op de weg. Immers, tellingen blijven steekproeven en hoeven niet een waarheidsgetrouw beeld op te leveren. Daarnaast zullen de rekenmodellen met hun tijd mee moeten gaan, want veiligheidsverhogende maatregelen moeten natuurlijk wel tot uiting komen in de rekenuitkomsten. Ten slotte de internationale context: de vraag is hoever Nederland met het basisnet vooroploopt en hoelang die voorsprong standhoudt. Door het buitenlandse bedrijfsleven wordt Nederland nog net niet verketterd, maar de heersende mening is toch wel dat het basisnet synoniem staat voor vervoersrestricties. Men ziet het 'glas halfleeg', terwijl het in feite 'halfvol' is: vervoer en ruimtelijke ordening kunnen toekomstvast naast elkaar blijven bestaan zonder elkaar te zeer in de wielen te rijden. Conflicten zullen er altijd wel blijven, maar deze worden nu tenminste benoemd, waarna er constructief gewerkt kan worden aan het oplossen van knelpunten nog voordat deze er fysiek zijn. Welkom in de 21e eeuw."

### Warme-BLEVE-vrij rijden

Tijdens de ontwerpfasen van het Basisnet Spoor bleken de risico's van het transport van gevaarlijke stoffen met name in de dichtbevolkte stedelijke gebieden niet verenigbaar met de ruimtelijke ordening en veiligheid. De risico's vanuit de transportzijde bleken grotendeels bepaald te worden door het ongevalsscenario van een 'warme BLEVE' (Boiling Liquid Expanding Vapour Explosion). Een warme BLEVE kan ontstaan als een (externe) brand een tank gevuld met brandbaar gas aanstraalt. De druk in de tank loopt hierdoor op en het materiaal van de tank verzwakt gelijktijdig. Hierdoor kan na verloop van tijd de tank bezwijken. De vloeistof die dan vrijkomt zet zeer snel uit en verbrandt in een grote vuurbal. De diameter van die vuurbal kan tot tweehonderd meter groot zijn.

Het bedrijfsleven heeft daarop een praktische maatregel voorgesteld: het zodanig samenstellen van treinen die gevaarlijke stoffen vervoeren dat dit scenario niet kan plaatsvinden. Oftewel, het 'warme-BLEVE-vrij rijden'.


Tussen een tank met brandbare gassen en een tank met zeer brandbare vloeistoffen moet een afstand van ten minste achttien meter worden aangehouden óf deze stoffen moeten gescheiden van elkaar worden vervoerd. In mei 2012 is door middel van een convenant tussen het bedrijfsleven en de regering vastgelegd dat het Nederlandse spoorvervoer vanaf 2013 warme-BLEVE-vrij rijdt. Dit vergt een nieuwe inspanning voor verladings- en vervoerders, omdat het samenstellen van dergelijke treinen meer tijd kost. En op Kijfhoek is bijvoorbeeld meer rangeercapaciteit nodig.

Bij dit convenant is een tweetal uitzonderingen te noemen. Allereerst valt de Betuweroute niet onder het convenant omdat dit een specifiek voor goederenvervoer bestemde spoorlijn is met een zeer hoge veiligheidsstandaard. Ten tweede gaat het convenant niet over treinen die in het buitenland zijn samengesteld. Wel wordt er vanuit zowel overheid als bedrijfsleven in internationaal verband aandacht gevraagd voor het warme-BLEVE-vrij samenstellen van treinen.

## In 2014 zal het basisnet dan eindelijk in werking treden

### Toekomst

In 2014 zal het basisnet dan eindelijk in werking treden. Daarmee komt na bijna tien jaar een voorlopig einde aan een traject waarbij publieke en private partijen gezamenlijk optrokken om tot een weloverwogen oplossing te komen. De praktijk zal nu moeten uitwijzen of het basisnet aan de oorspronkelijke doelstellingen voldoet.

De praktijk zal ook duidelijk maken of bepaalde nieuwe ontwikkelingen binnen het basisnet passen. Denk hierbij aan uitbreidingen van bedrijven die leiden tot nieuwe vervoersstromen, of de introductie van LNG als transportbrandstof. Hoe dan ook, samenwerking tussen bedrijfsleven en overheid blijft in onze ogen het toverwoord voor de komende jaren. Bij dreigende overschrijding van risicoplafonds, routeringsbesluiten en kwantificering van veiligheidsmaatregelen moeten de partijen elkaar de komende jaren blijven benaderen. Veiligheid maak je samen en niet alleen. Op deze manier kan de duurzaamheid van het basisnet gegarandeerd worden. 

### Meer informatie

Het convenant warme-BLEVE-vrij rijden is te vinden op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2012-13478.html>

Thomas Reitsma is sinds september 2013 beleidsadviseur Veiligheid & Gevaarlijke stoffen bij Evo; daarvoor werkte hij bij Arcadis mee aan de totstandkoming van het basisnet. Reitsma is de nieuwe secretaris van de CTGG. Vincent van der Vlies werkte als specialist Veiligheid bij Arcadis aan verschillende deelonderzoeken rond het basisnet.