

Nota voor Burgemeester en Wethouders

Team: Toezicht en Handhaving

Onderwerp:

Spooreplacement kopmaken

Notagegevens

Bestuursorgaan	: B-en-W 20-09-2022
Notanummer	: 2022-736
Datum	: 20-09-2022
Programma	: 05-Ruimtelijke ontwikkeling
Portefeuillehouder	: Wethouder Elferink,
Bijlage(n)	: Brief aan Prorail.pdf, Reactie Prorail.docx

Parafering

14-09-2022: Programmamanager13-09-2022: Burgemeester14-09-2022: Programmamanager Ruimtelijke Ontwikkeling14-09-2022: Burgemeester15-09-2022: Wethouder14-09-2022: Programmamanager

Agendering

* 15-09-2022: Gemeentesecretaris/algemeen directeur

Definitieve akkoord

21-09-2022

B & W d.d.: 20-09-2022

Besluit

1. Het ingezette traject van formele handhaving op grond van vergunningvoorschrift 2.1.1.2 niet te vervolgen en Prorail en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat hierover te informeren.

De nota en het besluit openbaar te maken.

Inleiding

Op 14 januari 1997 is er een omgevingsvergunning milieu met kenmerk RMW nr. 95.13098 (hierna omgevingsvergunning) aan NS Railinfrabeheer BV (hierna: ProRail BV) verleend om gevaarlijke stoffen te behandelen op het NS-goederenspooreplacement in Deventer. Op grond van voorschrift 2.6.1. van deze omgevingsvergunning moet ProRail BV jaarlijks een rapportage opstellen van handelingen met gevaarlijke stoffen op het NS-goederenspooreplacement in Deventer.

Uit de rapportage van ProRail BV over de jaren 2015 - 2020 blijkt dat de omvang van het vervoer van gevaarlijke stoffen over het Basisnet spoor groter is dan op grond van de vergunning is toegestaan. Op het NS-goederenspooreplacement in Deventer vindt het kopmaken plaats. Het kopmaken is nodig voor doorgaand spoorverkeer vanuit Arnhem naar de grensovergang Bentheim. Op het Deventer emplacement verandert de trein van rijrichting.

Op 8 maart 2022 heeft ons college besloten om een stevige brief naar Prorail te sturen, waarin wordt aangegeven dat herhaaldelijke overschrijding van de vergunningvoorschriften ontoelaatbaar is en dat beoordeeld zal worden of er een dwangsom wordt opgelegd om zodoende de overtreding ongedaan te maken. De brief

is na ambtelijke en bestuurlijke vooraankondiging op 26 april 2022 verzonden.

Per mail van 3 juni 2022 heeft Prorail een (eerste) reactie gegeven op de brief. In deze reactie geeft Prorail aan nog eens goed naar vergunningvoorschrift 2.1.1.2 aangaande het groepsrisico te hebben gekeken. Vervolgens wordt gesteld dat zij van mening zijn dat zij aan dit voorschrift voldoen. Naar de mening van Prorail moet worden gekeken naar de in het betreffende vergunningvoorschrift genoemde punten, zijnde 10-5, 10-7 en 10-9. Op deze punten is het berekende risico juist lager dan op grond van het vergunningvoorschrift is toegestaan.

De oriënteerde waarde van 1 is een landelijk geaccepteerde waarde voor groepsrisico en ook als streefwaarde benoemd in ons eigen lokale externe veiligheidsbeleid. Vergunningvoorschrift 2.1.1.2 is de titel om handhavend op te treden. Echter, hetgeen Prorail aangeeft, voor wat betreft het berekende risico op de in vergunningvoorschrift 2.1.1.2 genoemde punten, klopt. Dit staat ook niet ter discussie. Wat wel ter discussie staat is dat naar onze mening het vergunningvoorschrift niet moet worden gelezen als zijnde drie punten, maar als een lijn getrokken tussen deze drie punten. Indien dan naar het berekende risico wordt gekeken, dan vindt er bij punt 10-8 een geringe overschrijding plaats.

De reactie van Prorail is ter advisering voorgelegd aan de Omgevingsdienst IJsselland. In overleg met de Omgevingsdienst regio Nijmegen heeft de Omgevingsdienst IJsselland, gelet op de reactie van Prorail, geadviseerd om niet te gaan handhaven op vergunningvoorschrift 2.1.1.2. Hoewel het voorschrift heeft beoogd te sturen op het groepsrisico via de oriënteerde waarde, is het voorschrift juridisch niet als zodanig opgesteld en handhaafbaar. In tegenstelling tot zoals tot nu toe het vergunningvoorschrift werd gelezen, als zijnde een lijn, is de conclusie dat het juridisch gezien alleen betrekking heeft op de drie in het vergunningvoorschrift genoemde punten, zijnde 10-5, 10-7 en 10-9. Op deze drie punten vindt er geen overschrijding plaats en is er geen titel om handhavend op te treden.

Tot slot geeft de Omgevingsdienst IJsselland aan dat na inwerkingtreding van de Omgevingswet, naar verwachting per 1 januari 2023, niet meer wordt afgewogen o.b.v. groepsrisico, maar met aandachtsgebieden. Voor het emplacement zijn er dan twee aandachtsgebieden; een explosiegebied en een brandgebied. Daarmee wordt de systematiek gewijzigd.

Het bevoegd gezag voor het spooreplacement blijft na inwerkingtreding van de Omgevingswet bij de gemeente. De regelgeving voor het spooreplacement komt dan wel onder algemene regels te vallen, waardoor er minder lokale beleidskeuzes mogelijk zijn.

Beoogd maatschappelijk resultaat

Een veilige leefomgeving.

Kader

De omgevingsvergunning milieu van het goederenemplacement van 14 januari 1997 met kenmerk RMW nr. 95.13098

Betrokken partijen en participatie

Gelet op de verschillende dossiers die actueel zijn rondom spoorse zaken zijn de afdelingen beleid en projecten van de gemeente Deventer betrokken bij dit besluit.

De reactie van Prorail is ter advisering voorgelegd aan Externe Veiligheid

Argumenten voor en tegen

Belangrijkste reden:

- * juridisch gezien moet van drie punten worden uitgegaan en niet van een lijn en is er geen sprake van een overschrijding van het groepsrisico;
- * Bij doorzetting van de handhaving er een negatief effect kan optreden dat meer Deventer inwoners extra worden belast door herroutering van goederentreinen, omdat door minder kopmaken er meer goederentreinen gaan rijden via Amersfoort, Apeldoorn, Deventer, Duitse grens waardoor er meer door stedelijk gebied wordt gereden en er dan per saldo door meer mensen overlast wordt ervaren;

Waarbij wordt aangegeven:

- * Dat de systematiek van groepsrisico na inwerkingtreding van de Omgevingswet komt te vervallen en een eventuele formele handhavingprocedure niet voor die tijd is afgerond.
- * Er mogelijk naar de letter van het voorschrift niet handhavend opgetreden kan worden, maar er in de geest van het voorschrift wel was beoogd te sturen op het groepsrisico via de oriënteerde waarde van 1. In die zin zijn de kopmaakhandelingen wel strijdig met ons eigen externe veiligheidsbeleid.
- * Dat constructief overleg meer op levert dan een langlopend juridisch dispuut wat vooral veel tijd en geld kost en niet dichterbij een acceptabele situatie brengt.

Financiële consequenties en dekking

Geen financiële consequenties.

Openbaarmaking en communicatie

Nota en besluit openbaar maken

Aanpak en uitvoering

Na besluitvorming worden Prorail en ministerie van Infrastructuur en Waterstaat geïnformeerd.

Grote Kerkhof 1
Postbus 5000
7400 GC Deventer

14 0570
telefoon

ProRail BV
Regiodirecteur Noord-Oost

direct telefoonnummer

gemeente@deventer.nl
e-mail

Verzonden

26 april 2022

123926-2022
kenmerk

T20150101-196029989-10360
uw referentie

datum

contactpersoon

Handhaving spooreplacement Deventer
onderwerp

Geachte

Op 25 maart 2021 stuurde u de jaarlijkse rapportage van ProRail BV over het jaar 2020 met betrekking tot handelingen met gevaarlijke stoffen bij het NS-goederenspooreplacement in Deventer. Abusievelijk had u de brief gedateerd op 25 maart 2020, maar dit terzijde.

Wij hebben deze rapportage getoetst aan de omgevingsvergunning die wij aan u hebben verleend voor de handelingen op het emplacement (kenmerk RMW nr. 95.13098 aan NS Railinfrabeheer BV).

Uit de rapportage van ProRail BV over de jaren 2015 - 2020 blijkt dat de omvang van het vervoer van gevaarlijke stoffen over het Basisnet spoor groter is dan op grond van de vergunning is toegestaan. Deze situatie deed zich in 2020 maar ook in voorgaande jaren voor. Hiermee bestaat een overschrijding van hetgeen gesteld is in de vergunning (voorschrift 2.1.1.2 aangaande het groepsrisico).

Deze herhaaldelijke overschrijding van het vergunningvoorschrift is voor het college van Deventer ontoelaatbaar. Gelet op het algemeen belang dat is gediend met handhaving van wettelijke voorschriften (onder meer bestaand uit het voorkomen van normvervaging en precedentwerking) zal het college bij overtreding van een wettelijk voorschrift in de regel van de bevoegdheid om handhavend op te treden gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het college worden verlangd, dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie bestaat. Verder kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn, in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in de concrete situatie behoort te worden afgezien. Van onevenredigheid kan echter alleen sprake zijn bij een overtreding van zeer geringe aard en ernst. Hiervan is in de onderhavige situatie geen sprake. Omstandigheden die het handelen in strijd met genoemde wettelijke voorschriften rechtvaardigen zijn niet aanwezig. Een passende handelwijze is om een dwangsom op te leggen indien er wederom een overtreding van het vergunningvoorschrift voordoet. Wij hebben uw rapportage over 2021 inmiddels ontvangen. Op basis van deze rapportage zullen wij bepalen of wij een dwangsom opleggen.

Een alternatief voor handhaving kan zijn het verlenen van een gedoogbeschikking. Deze mogelijkheid is niet aan de orde. Eén van de criteria bij het onderbouwen van een gedoogbeschikking is dat een perspectief bestaat dat op termijn voldaan zal worden aan hetgeen gesteld is in de vergunning. Op dit moment bestaat hier geen passende onderbouwing voor. In correspondentie over geconstateerde

overschrijdingen in eerdere jaren, was er bij het college perspectief op het op termijn verminderen van de omvang van het vervoer van gevaarlijke stoffen. Dat perspectief is er nu niet. Sterker nog, met de werkzaamheden aan het derde spoor in Duitsland (in het verlengde van de Betuweroute) bestaat juist een perspectief van een groei van de omvang van gevaarlijke stoffen en groei van de handelingen op het emplacement Deventer.

Ons is bekend dat het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat werkt aan de uitwerking van het TBOV 2040. Eén van de uitwerkingen betreft een robuuste oplossing voor het toenemende goederenvervoer in de richting van Noordoost Europa (GNOE). Dit traject biedt ons tot nu toe geen perspectief dat overschrijding op termijn niet meer aan de orde zal zijn.

Mocht u ons een perspectief kunnen geven dat deze omvang van het goederenvervoer en overschrijding van het vergunningvoorschrift in de toekomst niet meer aan de orde zal zijn, bijvoorbeeld via besluitvorming in het GNOE traject, dan vernemen wij dat graag en gaan daar graag het bestuurlijke gesprek met u en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat over aan.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Deventer,
de secretaris, de burgemeester,



M.A. Kossen



R.C. König

Van:

Verzonden: 3 juni 2022 11:41

Aan:

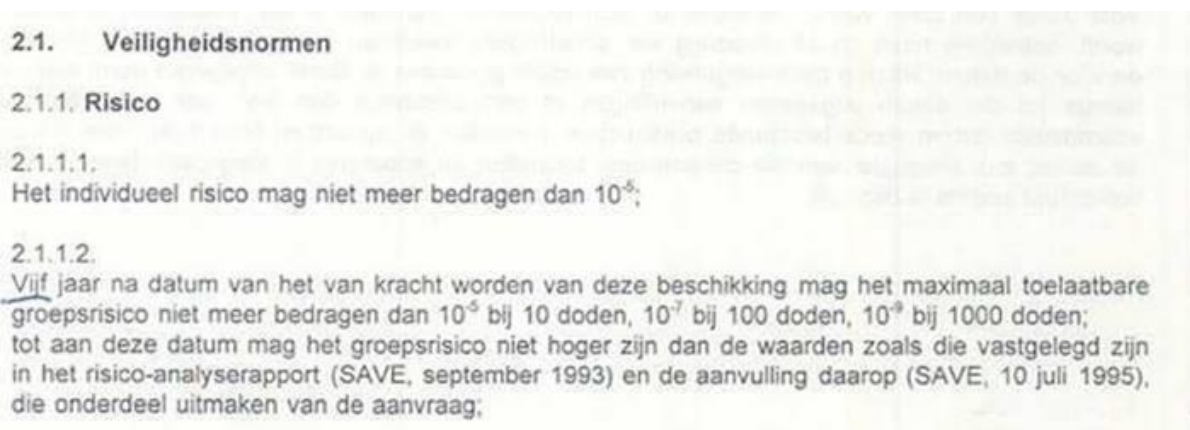
CC:

Onderwerp: (Eerste) reactie op brief Handhaving spooreplacement Deventer

Beste

We zijn bezig met een reactie te vormen op jullie brief Handhaving spooreplacement Deventer van 26 april jl.. Hierbij alvast onze (eerste) reactie.

In de brief geven jullie aan dat 'er een overschrijding bestaat van hetgeen gesteld is in de vergunning (voorschrift 2.1.1.2 aangaande het groepsrisico)'. Dat vergunningvoorschrift luidt:



We hebben nog eens goed naar het voorschrift gekeken en onder verwijzing van het vergunningvoorschrift voldoen we aan de 10^{-5} , 10^{-7} en 10^{-9} .

Onderstaand is een uitsnede uit onze rapportage van het groepsrisico (kalenderjaar 2020). Zoals hierop is te zien, is bij de genoemde punten in het vergunningvoorschrift (10^{-5} , 10^{-7} en 10^{-9}) het berekende risico juist aanzienlijk lager is dan resp 10, 100 en 1000.

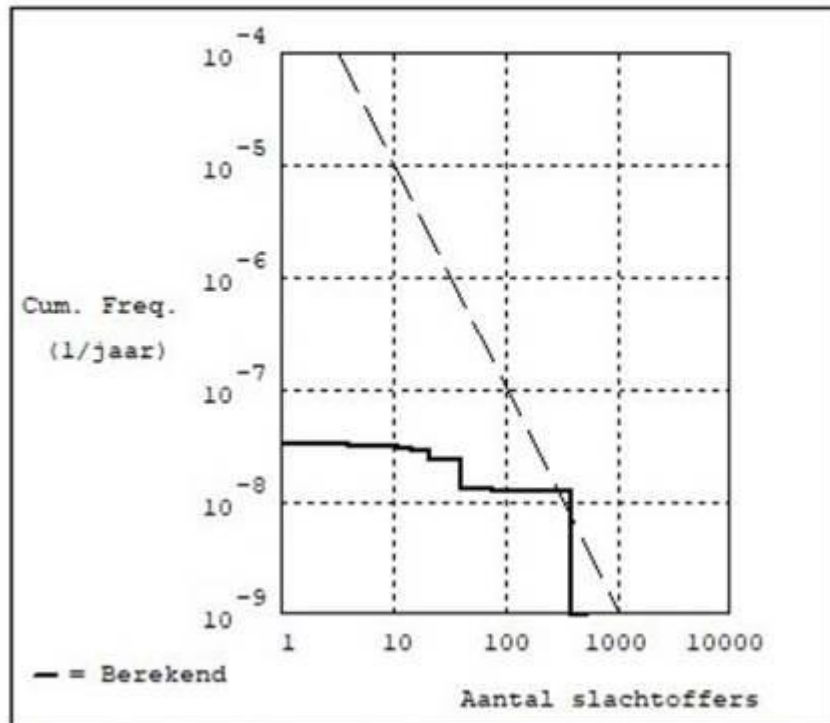
Voor ons is daarom niet duidelijk waarom voorschrift 2.1.1.2. zou zijn overschreden, wat het tevens lastig maakt om een nadere inhoudelijke reactie te geven op jullie brief.

We vernemen daarom graag eerst jullie reactie hierop.

Rapportage: Groepsrisico

Groepsrisico

Verband tussen het aantal dodelijke slachtoffers en de frequentie



d:\emp2\Rapportage\Rapportage 03-3 Deventer Goederen 2020.jpg

Met vriendelijk groet,

Vakspecialist milieu | Milieu & Planologie | Afdeling LJV

www.prorail.nl | Bezoekadres Lübeckplein 20, 8017 JZ Zwolle | Postbus 2038, 3500 GA Utrecht

ProRail

Verbindt. Verbetert. Verduurzaamt.