



Marktverwachting vervoer gevaarlijke stoffen per spoor

Second opinion

Jan Francke
Jan Anne Annema

oktober 2007

Hoofdboodschappen:

- De marktverwachting voor het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor van ProRail kent in de kwantitatieve uitwerking een te kleine bandbreedte gezien de grote onzekerheden in deze sterk fluctuerende markt. Het rapport benoemt wel een groot aantal onzekerheden maar deze komen niet tot uitdrukking in de gepresenteerde cijfers.
- De marktverwachting ligt naar alle waarschijnlijkheid aan de bovenkant van de range van mogelijke toekomsten rond het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor in Nederland.
- De relatief hoge marktverwachting is bruikbaar voor het specifieke beleidsdoel: het in kaart brengen van toekomstige externe veiligheidsrisico's rond spoor.
- Het is van belang om de ontwikkeling van het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor beter te monitoren.

Inleiding

Het Directoraat-Generaal Transport en Luchtvaart (DGTL) van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft, mede op verzoek van ProRail, het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) gevraagd een 'second opinion' uit te voeren bij de ProRail studie marktverwachting vervoer gevaarlijke stoffen per spoor.

Het rapport van ProRail is een actualisatie van de marktverwachting die in 2003 is opgesteld voor het vervoer per spoor van gevaarlijke stoffen voor de middellange termijn (tot 2020). ProRail heeft deze actualisatie gebaseerd op interviews met belangrijke spelers in de markt van vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor, aangevuld met informatie uit studies.

De actualisatie komt voort uit nieuwe inzichten bij diverse marktpartijen en de behoefte aan toekomstverwachtingen voor het overheidsproject Basisnet. Het Basisnet zal gaan bestaan uit kaarten (met de bijbehorende wettelijke regelgeving) waarop bestaande spoor-, vaar- en rijkswegen onderverdeeld zijn in drie categorieën:

- Categorie 1 > Routes waar het vervoer van gevaarlijke stoffen geen beperkingen krijgt opgelegd, maar waar wel ruimtelijke beperkingen gelden.
- Categorie 2 > Routes waar zowel beperkingen voor het vervoer als voor de ruimtelijke ontwikkeling gelden.
- Categorie 3 > Routes waar alleen beperkingen voor het vervoer zijn.

Onzekerheid groot

De verwachte jaaromvang voor de periode 2015 – 2020 wordt door ProRail geschat op 127.000 wagens gevaarlijke stoffen, op basis van informatie van de marktpartijen over het vervoer binnen, van en naar Nederland. Vanwege de onzekerheid rond het transitovervoer via Nederland heeft ProRail een afzonderlijke studie laten uitvoeren waaruit een mogelijke extra transitostroom van 10.000 wagens volgt bovenop de genoemde 127.000 wagens.

ProRail wijst in het rapport ook op andere onzekerheden in deze marktverwachting. Een illustratie van de onzekerheid is dat in 2003 de marktverwachting 54.000 wagens was: vier jaar later is de verwachting dus ruim verdubbeld.

Naar de mening van het KiM is het raadzaam om in prognoses voor een dergelijke, blijkbaar sterk fluctuerende markt (zoals het rapport zelf aangeeft) met grotere bandbreedtes te werken dan de huidige relatief smalle bandbreedte. Het rapport van ProRail benoemt wel de vele onzekerheden, maar laat dit niet tot uiting komen in de uiteindelijke verwachting. ProRail geeft aan dat dit complex is en de marktpartijen kunnen of willen het ook niet concreter maken. Alleen de onzekerheid of er transitovervoer van gevaarlijke stoffen zal zijn, is door ProRail gekwantificeerd in de bandbreedte.

Naar boven bijstelling van marktverwachting plausibel

Is het plausibel om in een actualisatie de marktverwachting in vier jaar tijd zo sterk naar boven bij te stellen? De marktverwachting is ten opzichte van 2003 toegenomen vanwege onder andere een veel groter verwacht volume gevaarlijke stoffen door de markt, de komst van de Tweede Maasvlakte, de opkomst van transitvervoer en een sterke gerealiseerde groei van het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor in de afgelopen jaren. De Belangenvereniging Rail Goederenvervoerders (BRG) geeft aan dat in 2002 60.000 en in 2006 75.000 wagens gevaarlijke stoffen zijn vervoerd; dus zowel in 2002 als ook in 2006 meer dan de marktverwachting uit 2003. Het volume van 60.000 in 2002 was bij het opstellen van de marktverwachting in 2003 niet bekend. Op basis van deze argumenten en aanvullende gegevens acht het KiM het plausibel dat de marktverwachting uit 2003 naar boven is bijgesteld.

Aandachtspunt is dat de marktverwachting uit 2003 leert dat het bij het opstellen van dergelijke marktverwachtingen van belang is om een goed beeld te hebben van de huidige situatie. Op dat punt ontbreekt ook nu noodzakelijke informatie. Het verdient naar de mening van het KiM aanbeveling voor een effectief veiligheidsbeleid om niet alleen op baanvakniveau maar ook op herkomst/bestemmingsniveau de ontwikkelingen van het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor te monitoren. Daarmee kunnen sneller en beter inschattingen gemaakt worden van de gevolgen van veranderingen in de markt bij verladers op de omvang en samenstelling van het vervoer van gevaarlijke stoffen op baanvakniveau en de effecten van mogelijke beleidsmaatregelen.

Marktverwachting bovenkant bandbreedte

Of de geactualiseerde marktverwachting van 127.000 – 137.000 wagens gerealiseerd zal worden, blijft onzeker (zie eerder het belang van grotere bandbreedte). Het KiM acht het waarschijnlijk dat deze verwachting aan de hoge kant ligt van een bandbreedte. Op de eerste plaats omdat input vanuit de markt een belangrijk bron is van deze verwachting en individuele marktpartijen de neiging hebben optimistisch te zijn over hun marktkansen.

Op de tweede plaats omdat belanghebbende marktpartijen weten dat een 'hoge' schatting meer 'ruimte' zal scheppen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Immers, de marktverwachting wordt gebruikt om risicocontouren rond het spoor te schatten die overheden zullen gebruiken om aan te geven waar veiligheidsknelpunten zich zullen voordoen, en waar dus beter niet vlakbij het spoor gebouwd kan worden. Bij een te lage verwachting zou gebouwd kunnen worden op sommige plaatsen, wat tot problemen of extra kosten zou kunnen leiden in het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor wanneer de groei toch sterker mocht blijken.

Tot slot leidt de manier waarop met de onzekerheid in vervoersrichting van de stromen van en naar Zuid-Limburg op de routekaarten is omgegaan tot een hogere raming dan in de gepresenteerde tabellen.

Prognose beleidsmatig bruikbaar, mits goede monitoring

Hoewel het KiM het over het algemeen wenselijk acht om bij beleidsvoorbereiding uit te gaan van meerdere scenario's, achten we in dit specifieke geval (waarbij slechts één mogelijke toekomst wordt geschetst met een relatief beperkte bandbreedte) de gekozen aanpak voor het beoogde beleidsdoel bruikbaar. De eerste reden hiervoor is dat de beleidstoepassing van deze marktverwachting in eerste instantie is het schatten van de externe veiligheidsrisico's (plaatsgebonden risico en groepsrisico) rond spoorwegen in de toekomst. Het is bekend dat de contour van het plaatsgebonden en groepsrisico niet erg gevoelig is voor de precieze hoogte van het geprognosticeerde aantal wagens met gevaarlijke stoffen. Het is van groter belang om te weten óf er in de toekomst wel of geen gevaarlijke stoffen passeren.

De tweede reden is dat uitgaan van de bovenkant van een bandbreedte tot grotere beleidsmatige flexibiliteit leidt ten opzichte van een mogelijk te lage marktverwachting. Een te lage verwachting zou niet alle externe veiligheidsknelpunten in beeld brengen, wat tot bouw op bepaalde plaatsen vlakbij het spoor zou kunnen leiden. Deze ontwikkeling kan nauwelijks (of alleen tegen zeer hoge kosten) worden teruggedraaid indien het vervoer toch sterker zou groeien. Andersom leidt een hoge verwachting er toe dat bouwplannen vooralsnog niet door kunnen gaan. Maar dit probleem kan ondervangen worden door een goede monitoring van de omvang van het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor. Hieruit zou na een aantal jaren kunnen blijken dat het vervoer op een bepaalde verbinding toch niet of veel langzamer groeit dan verwacht in deze marktverwachting, wat bouwplannen aldaar toch mogelijk maakt.

Indien op dit beleidsterrein later kosten-batenanalyses van bepaalde maatregelpakketten worden gemaakt (ruimtelijke maatregelen, technische maatregelen, vervoersbeperkingen) bevelen wij aan om de kosten en effecten van de maatregelen te toetsen in verschillende mogelijke toekomsten (de bandbreedte) om zo de robuustheid van deze maatregelen te toetsen.

Grotere bandbreedte maken

De gekozen aanpak voor deze marktverkenning is sterk, omdat het gebruik maakt van kennis uit de markt aangevuld met reeds beschikbare detailstudies. Zeker bij het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor kunnen individuele bedrijfsbeslissingen een grote invloed hebben. Inzicht in het toekomstbeeld van deze leidende bedrijven is een must voor een dergelijke toekomstverkenning. Nadeel in de uitvoering is echter dat de bandbreedte uiteindelijk klein is. In het rapport van ProRail (2007) wordt aangegeven dat het maken van een bandbreedte complex is. Het KiM adviseert om in de toekomst toch te proberen om een bredere bandbreedte te genereren voor dergelijke marktverkenningen. De verwachtingen van de markt zouden daarvoor afgezet kunnen worden tegen ontwikkeling in het verleden of in de ons omringende landen.