

Vergaderjaar 2008–2009

26 018

Ondergronds transport en buisleidingen

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juni 2009

De laatste jaren is goede voortgang gemaakt in het buisleidingendossier. In 2005 heeft het Kabinet op grond van het advies «Samen voor de buis» van de heer M.E.E. Enthoven besloten dit dossier op orde te brengen in lijn met de keuzes die gemaakt zijn voor het generieke externe-veiligheidsbeleid (Tweede Kamer, 2004–2005, 26 018, nr. 4). De verantwoordelijkheid hiervoor heeft het Kabinet neergelegd bij de minister van VROM in samenwerking met andere ministeries in de Task Force Buisleidingen. Mede namens de minister van Economische Zaken kan ik u hierover het volgende berichten.

Voortgang buisleidingendossier

De actualiseringslag in het buisleidingendossier heeft er toe geleid dat hoofdtransportleidingen voor gevaarlijke stoffen nu letterlijk en figuurlijk op de kaart staan. De buisleidingen zijn geregistreerd bij het RIVM en zichtbaar op de provinciale risicokaarten. De Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten (WION) van EZ en VROM leidt tot minder graafschade en daarmee naar verwachting tot lagere risico's van buisleidingen voor gevaarlijke stoffen. De sector zelf heeft het initiatief genomen nadere regels te stellen rond het veiligheidsbeheerssysteem voor buisleidingen, de NTA8000/2009.

De VROM-Inspectie heeft in samenwerking met het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) een toezichtarrangement ontwikkeld met het oog op naleving van de nadere regelgeving op dit gebied. Gemeenten houden in bestemmingsplannen rekening met de aanwezigheid van buisleidingen en de gevaaraspecten daarmee verbonden. De methodieken om de risico's van buisleidingen te kunnen berekenen, zijn of worden ontwikkeld en komen beschikbaar voor bijvoorbeeld overheden zodat zij zelf de berekeningen van de risico's kunnen (laten) uitvoeren. Ook de hulpverlening kan zich beter voorbereiden nu de Leidraad incidentbestrijding voor hulpverleningsdiensten geactualiseerd is.

De afronding van de actualisatie van het buisleidingendossier kost op een onderdeel meer tijd. Het betreft de wijze waarop omgegaan wordt met de gevolgen van de risiconormering van het transport van gevaarlijke stoffen door buisleidingen in relatie tot de bebouwde omgeving. Deze discussie diende zich in eerste instantie aan voor de aardgastransportleidingen van Gasunie. Dit heeft geleid tot een overleg van Rijk met Gasunie, VNG en IPO. De posities van partijen zijn door de heer J.G.M. Alders in kaart gebracht. Hij heeft mij daarover gerapporteerd in een brief die ik bijgaand aan de Kamer doe toekomen.¹ Over deze brief heeft op 1 april jl. bestuurlijk overleg plaatsgevonden. In dit overleg kon op de meeste onderdelen van de in de brief voorgestelde pakketbenadering overeenstemming worden bereikt.

Om ook voor deze onderdelen van het beleid duidelijkheid te verschaffen, zal ik de Kamer binnen afzienbare termijn een ontwerp toesturen van een algemene maatregel van bestuur (AMvB), het besluit externe veiligheid buisleidingen, dat onder meer de externe-veiligheidsaspecten van buisleidingen regelt. Het externe-veiligheidsbeleid wordt daarmee in lijn gebracht met het beleid voor inrichtingen en (in de toekomst) voor vervoer van gevaarlijke stoffen over weg, water en spoor. Deze AMvB zal zich richten tot zowel de exploitant van buisleidingen als het bevoegd gezag voor de ruimtelijke ordening (RO). In de brief van de staatssecretaris van VROM van 9 februari 2007 (Tweede Kamer, 2006–2007, 26 018, nr. 5) heeft deze de uitgangspunten voor het beleid reeds aangegeven. Het gaat daarbij om het realiseren, ook voor buisleidingen, van het basisveiligheidsniveau en om het afwegen van het groepsrisico.

Grenswaarde voor plaatsgebonden risico

Voor buisleidingen voor het transport van gevaarlijke stoffen gaat het basisveiligheidsniveau gelden zoals dat ook geldt voor inrichtingen en zal gaan gelden voor vervoer van gevaarlijke stoffen. Het basisveiligheidsniveau wordt uitgedrukt in een grenswaarde voor het plaatsgebonden risico² voor woningen, scholen en andere kwetsbare bestemmingen. De exploitant van de leiding is verantwoordelijk voor het realiseren van het basisveiligheidsniveau, zoals bij een inrichting de drijver van de inrichting dit is en bij transport over weg, water en spoor de beheerder van de infrastructuur het zal zijn.

De grenswaarde geldt zowel voor de exploitant als voor het bevoegd gezag RO. Voor een nieuw aan te leggen leiding maakt de stand der techniek het mogelijk dat de grenswaarde van het plaatsgebonden risico als het ware «op» de leiding ligt. Voor aardgasleidingen wordt hiervan voortaan dan ook uitgegaan. Voor andere stoffen wordt nog nagegaan of en zo ja hoe aan deze eis kan worden voldaan. Het bevoegd gezag voor de ruimtelijke ordening houdt bij het nemen van ruimtelijke besluiten rekening met de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico. Uiteraard kan het bevoegd gezag in overleg treden met de exploitant over het nemen van maatregelen om de risico's van de leiding te verkleinen.

Voor situaties waar al sprake is van overschrijding van de grenswaarde voor reeds aanwezige kwetsbare bestemmingen of op grond van het bestemmingsplan juridisch toegestane (geprojecteerde) kwetsbare bestemmingen, neemt de exploitant maatregelen om de situatie in overeenstemming te brengen met de geldende normering. Ik verwijs daarbij naar de brief van staatssecretaris Van Geel van 9 februari 2007, waarin wordt gesteld dat in een situatie waarbij een gemeente zelf geen rekening heeft gehouden met de circulaires voor buisleidingen, zij aanspreekbaar is voor de kosten van maatregelen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Het plaatsgebonden risico is de kans op overlijden (per jaar) op een bepaalde locatie als gevolg van een incident met een activiteit met gevaarlijke stoffen.

Op basis van consequentieonderzoeken zal per leidingsector worden nagegaan welke maatregelen redelijkerwijs van de exploitant verwacht kunnen worden. De exploitant zelf kan uiteraard het bevoegd gezag RO verzoeken een bestemmingsplan aan te passen indien de overschrijding van de grenswaarde verband houdt met geprojecteerde bestemmingen.

Verantwoordingsplicht groepsrisico

Er komt verder een verantwoordingsplicht voor het groepsrisico¹. Een dergelijke verantwoordingsplicht geldt ook voor inrichtingen en zal ook gaan gelden voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over weg, water en spoor. De verantwoordingsplicht voor het groepsrisico berust bij het bevoegd gezag RO. Voor het nemen van ruimtelijke besluiten, zoals het bestemmingsplan, zal dit over het algemeen de gemeenteraad zijn (of het rijk als het zelf een inpassingsplan voor een nieuwe leiding opstelt). In de voorbereiding van ruimtelijke besluiten weegt het bevoegd gezag af of een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling gewenst is met het oog op de externe veiligheid, ook al voldoet de situatie aan het basisveiligheidsniveau (grenswaarde voor het plaatsgebonden risico). In deze afweging vervult de oriënterende waarde voor het groepsrisico een belangrijke rol. Maar ook de mogelijkheid om maatregelen te treffen zowel in het ruimtelijk ontwerp als door de exploitant aan de leiding zelf, worden meegenomen in de afweging, evenals de mogelijkheid van burgers in geval van een calamiteit een veilig heenkomen te zoeken en van hulpdiensten om hulp te kunnen bieden.

Een pilotbenadering moet inzicht gaan verschaffen in de wijze waarop hoge groepsrisico's kunnen worden teruggedrongen bij aardgastransportleidingen. Onderzoek heeft uitgewezen dat er in een aantal situaties sprake is van overschrijding van de oriënterende waarde van het groepsrisico rondom aardgastransportleidingen. Binnen het externe-veiligheidsbeleid kan een dergelijke situatie acceptabel zijn als uitkomst van een afwegingsproces dat geleid heeft tot een verantwoording door het bevoegd gezag en de daarop gebaseerde besluitvorming. Omdat het hier gaat om bestaande situaties hoeft er niet altijd een dergelijke verantwoording te hebben plaatsgevonden. Het is daarom van belang dat dergelijke situaties inzichtelijk worden gemaakt. Het initiatief hiertoe ligt bij de gemeente, die ook verantwoordelijk is voor de ruimtelijke besluiten. Gemeenten, maar ook provincies of exploitanten kunnen met voorstellen voor pilots komen van situaties die vragen om een aanpak. VROM is bereid dit proces te coördineren, maar het is in eerste instantie aan partijen zelf, gemeente en exploitant, om tot een aanpak te komen. Indien noodzakelijke oplossingen bovennormale maatregelen rondom de leiding eisen, kan de exploitant een beroep doen op schadevergoeding. Ik zal de mogelijkheid tot een dergelijke regeling opnemen in het Besluit externe veiligheid buisleidingen.

Pilotbenadering voor groepsrisicosituaties

De pilotbenadering voor groepsrisicosituaties uit het advies van de heer Alders volg ik graag. Partijen zien het voordeel van een dergelijke benadering gezien het inzicht dat het oplevert en omdat het de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van partijen in tact laat. Ofschoon de pilotbenadering gericht is op het terugdringen van het groepsrisico, is het voor partijen van belang dat het niet gaat om een nieuwe vorm van normering. Dit zou ruimtelijke ontwikkelingen op slot kunnen zetten. Ik constateer onzekerheid bij partijen als het gaat om de mogelijke vertaling van de resultaten van de pilots naar beleid en de (financiële) consequenties die dit voor partijen zou kunnen meebrengen. Uitgangspunt blijft dat het bevoegd gezag RO verantwoordelijk is voor de afweging van het groeps-

¹ Het groepsrisico is de kans dat een groep mensen overlijdt (per jaar) als gevolg van een incident met een activiteit met gevaarlijke stoffen.

risico in relatie tot maatregelen en dat van de exploitant mag worden verwacht dat deze vanuit zijn zorgplicht die maatregelen treft die redelijkerwijs van hem verwacht kunnen worden. De pilots zullen inzicht geven in de uitwerking van deze uitgangspunten. Ik ga ervan uit dat partijen op deze basis zullen meewerken aan de pilots.

Grenswaarde plaatsgebonden risico voor geprojecteerde bestemmingen

Ook ten aanzien van het treffen van risicoreducerende maatregelen door de exploitant in situaties waarbij de grenswaarde van het plaatsgebonden risico wordt overschreden voor nog niet gerealiseerde, maar juridisch toegestane bestemmingen in een vastgesteld bestemmingsplan (geprojecteerde bestemmingen) waren partijen het onderling niet eens. In het gesprek hierover werd opgemerkt dat door het aanpassen van bestemmingsplannen dergelijke situaties ook kunnen worden opgelost, naast het treffen van risicoreducerende maatregelen aan de leiding. Over dit punt heb ik uw Kamer al eerder laten weten dat het beleid voor externe veiligheid geen onderscheid maakt tussen overschrijding van de grenswaarde bij gerealiseerde en nog niet gerealiseerde (geprojecteerde) bestemmingen in een vastgesteld bestemmingsplan. Hetgeen ook gestaafd wordt door jurisprudentie. Dat wil zeggen dat de exploitant in eerste instantie verantwoordelijk is voor het oplossen van dergelijke situaties, met als kanttekening dat als een gemeente zelf geen rekening heeft gehouden met de circulaires voor buisleidingen, zij aanspreekbaar is voor de kosten van maatregelen. Ik behandel hierbij buisleidingen niet anders dan inrichtingen en ik zie dan ook geen reden om voor buisleidingexploitanten van dit uitgangspunt af te wijken. Uiteraard kan de exploitant er altijd bij de gemeente op aandringen het bestemmingsplan aan te passen op dit punt. Dit is een mogelijkheid die al in de ruimtelijke-orderingswetgeving is ingebouwd.

Relatie met beleid buisleidingen tot nu toe

Door het beleid voor buisleidingen in lijn te brengen met het generieke externe-veiligheidsbeleid is een goede en transparante afweging mogelijk tussen belangen van transport van gevaarlijke stoffen door buisleidingen en van veiligheid en ruimtelijke ordening. In het Nederlandse beleid is gekozen voor een risicobenadering om zowel het ondernemen van risicovolle activiteiten als ook ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te blijven maken. In het buisleidingenbeleid werd tot dusver gewerkt met circulaires voor aardgastransportleidingen en leidingen voor brandbare vloeistoffen waarin aan exploitant en bevoegd gezag RO werd gevraagd rekening te houden met veiligheidsafstanden. Voor aardgasleidingen ligt de contour van de grenswaarde gemiddeld dichter bij de leiding dan de veiligheidsafstand uit de circulaire voor aardgasleidingen. Het handhaven van de afstanden uit de circulaire zou betekenen dat in een aantal gevallen de veiligheidsafstanden meer ruimte in beslag nemen dan op basis van actuele risicoberekeningen. Het berekenen van plaatsgebonden risico's en groepsrisico's op basis van de actuele risicoberekeningmodellen zal er toe kunnen leiden dat situaties die in het verleden niet aanvaardbaar waren nu wel mogelijk zijn, maar ook het omgekeerde zal voorkomen, omdat de circulaires geen norm stellen. Bij aardgastransportleidingen gaat het om een relatief klein aantal situaties waarbij het plaatsgebonden risico de grenswaarde overschrijdt (Tweede Kamer, 2007–2008, 26 018, nr. 6).

Ik ben van mening dat de hier voorgestelde benadering recht doet aan alle partijen. Het externe veiligheidsbeleid voor buisleidingen wordt op actuele leest geschoeid en houdt rekening met belangen van veiligheid en ruimtelijke ordening. Exploitanten krijgen helderheid over aan hen te

stellen voorwaarden, maar ook bescherming tegen mogelijke inbreuk op noodzakelijke veiligheidszones. Gemeenten krijgen in het algemeen te maken met minder ruimtebeslag als gevolg van veiligheidsafstanden. Het initiatief voor het verantwoorden van het groepsrisico ligt bij gemeenten (of het rijk als dat het inpassingsplan opstelt).

Voor het berekenen van de risico's van aardgastransportleidingen komt binnenkort een rekenmodel beschikbaar voor gemeenten. Dit rekenmodel is afgeleid van het tot dusver gebruikte Gasunierekenmodel. Ook voor het berekenen van de risico's van overige leidingen komt een rekenmodel beschikbaar dat exploitanten en gemeenten kunnen hanteren.

De exploitant is verantwoordelijk voor de interne en externe veiligheid van zijn leidingen. Door het toepassen van maatregelen kunnen risico's van buisleidingen beperkt worden. Ik beschouw dergelijke maatregelen als stand van de techniek, waarvan verwacht mag worden dat de exploitant die maatregelen indien nodig toepast. Voor aardgastransportleidingen kan met de stand der techniek het basisveiligheidsniveau ten opzichte van de omgeving worden gerealiseerd. Als er desondanks sprake mocht zijn van bovennormale maatregelen, zoals bijvoorbeeld het verleggen van een leiding, kan de exploitant aanspraak maken op schadevergoeding door het Rijk.

Vervolgstappen

Het is mijn intentie om voor andere buisleidingen dan die voor aardgas-transport een zelfde externe-veiligheidsbenadering te hanteren. Naar de specifieke consequenties van deze benadering voor deze andere stoffen vindt nog onderzoek plaats.

Het ontwerp van het Besluit externe veiligheid buisleidingen zal ik binnen afzienbare termijn aan de Kamer toezenden. Het besluit regelt de risico-normering zoals in deze brief voorgesteld, dat wil zeggen

- een grenswaarde voor het plaatsgebonden risico en
- een verantwoordingsplicht voor het groepsrisico.

Verder regelt het besluit

- de zorgplichten voor de exploitant;
- de plicht voor het bevoegd gezag RO buisleidingen in het bestemmingsplan op te nemen en daarbij
- ter weerszijden van de leiding een strook grond vrij te houden van bebouwing en een aanlegvergunningstelsel vast te leggen;
- meldingsplichten voor de exploitant.

Voor gemeenten en provincies wordt een communicatietraject opgezet. Zij zullen worden geïnformeerd over de verplichtingen die in het besluit gesteld zullen worden. Onderdeel van de communicatie is ook de presentatie van het nieuwe rekenprogramma voor aardgastransportleidingen.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer