

SAMEN VOOR DE BUIS

Advies over het dossier Buisleidingen

Door ir. M.E.E. Enthoven

Den Haag, 21 december 2004

SAMENVATTING

Medio 2004 vroegen de ministeries van EZ, V&W en VROM om een extern advies over het zgn dossier buisleidingen (transportleidingen voor gas, olie en chemicaliën) ten aanzien van de toedeling van de primaire verantwoordelijkheid, bestaande onzekerheden en manco's, de doorwerking in de ruimtelijke ordening en de organisatie van de uitvoering.

Het onderhavige advies bevat daartoe een analyse van de huidige situatie, gebaseerd op informatie van de meest betrokken instanties bij overheid en bedrijfsleven, en aanbevelingen over de op korte termijn te nemen stappen door de drie betrokken ministeries.

Het buisleidingdossier bevindt zich in een kwetsbare positie; in termen van de beleidslevenscyclus verkeert het in de overgang van de beheersfase naar de fase van beleidsvorming (vernieuwing van beleid), die andere eisen stelt aan de betrokken partijen dan ten tijde van het routinematige beheer waarbij de rijksoverheid zich in de afgelopen decennia vrij marginaal kon opstellen. Op het punt van veiligheid, security, grondroeren, toezicht en behandeling van incidenten is er sprake van ernstige tekortkomingen die zo snel mogelijk dienen te worden geadresseerd. Daarnaast ontbreekt een wettelijke basis voor de aanlegprocedure, het stellen van technische eisen, de kwaliteitsborging en de registratie van essentiële gegevens, terwijl de doorwerking in de ruimtelijke ordening veel te wensen overlaat. De mogelijkheden van buisleidingen voor versterking van de economische structuur en voor de optimalisering van het vervoer van gevaarlijke stoffen worden onvoldoende benut. Bovendien wordt het dossier momenteel verlamd door 3 met elkaar samenhangende impasses: onenigheid over de vraag welk ministerie de primaire verantwoordelijkheid voor buisleidingen moet nemen, het ontbreken van een gezamenlijke beleidsvisie en onduidelijkheid over de bij hogedruk aardgasleidingen te hanteren veiligheidsafstanden, beschermingsmaatregelen en hun bekostiging.

Het is hoog tijd dat de impasses worden doorbroken en dat een inhaalslag wordt gemaakt om dit voor de economie, de energievoorziening en het veilig vervoer van gevaarlijke stoffen belangrijke dossier snel op orde te brengen. Hiertoe dient allereerst een keuze te worden gemaakt welk ministerie het voortouw gaat nemen. Vervolgens dienen gelijktijdig twee trajecten te worden gestart: een inhaalslag om de ernstigste tekortkomingen op te heffen en een proces van beleidsvernieuwing voor de structurele verbetering van het beleid en de procedures. Een eerste stap in de beleidsvernieuwing vormt de formulering van een langere termijn beleidsvisie op de bij buisleidingen spelende publieke belangen ten behoeve van de te ontwikkelen wet- en regelgeving en de doorwerking in de ruimtelijke plannen.

Op grond van een analyse van de te borgen publieke belangen, de relatie met de beleidsvelden van de drie meest betrokken ministeries (EZ, V&W en VROM), de grootste kwetsbaarheden, de mogelijkheden om aan te haken bij reeds aanwezige wet- en regelgeving, de huidige ambities en de toerusting van deze ministeries, wordt geadviseerd het ministerie van VROM als eerst verantwoordelijke voor het dossier buisleidingen te laten fungeren. De betrokkenheid van beide andere ministeries is echter onontbeerlijk om het dossier op orde te brengen en om de nodige instrumenten te creëren en in te zetten. Daarom wordt voorgesteld tegelijk met de aanwijzing van het eerstverantwoordelijke ministerie een interdepartementale Taskforce in te stellen voor de te maken inhaalslag, en voor het op gang brengen van de noodzakelijke beleidsvernieuwing.

De inhaalslag zou zich vooral moeten richten op het formuleren van nieuwe veiligheidseisen en een bijbehorend saneringsprogramma voor aardgasleidingen; het verhogen van de security in het kader van het BZK-project vitale infrastructuur; de totstandkoming van een deugdelijke registratie van essentiële leidinggegevens ten behoeve van het voorkomen van graafincidenten, voor toezichthouders en hulpdiensten; de actualisering van ruimtelijke

reserveringen voor buisleidingen in streek- en bestemmingsplannen; en het opzetten van een adequate toezichtorganisatie. Bij dit alles zal nauw moeten worden samengewerkt tussen de drie ministeries waarbij in de geest van het project Andere Overheid optimaal gebruik moet worden gemaakt van de gezamenlijk beschikbare expertise, diensten en instrumenten.

Ook is goede samenwerking met het betrokken bedrijfsleven, met name de VELIN, en met de mede-overheden van groot belang. Er dient verder goed te worden afgestemd op de inmiddels reeds door de Rijksoverheid in gang gezette trajecten inzake de zgn. grondroerdersregeling en de uitwisseling van informatie over kabels en leidingen (EZ), de risicoregistratie gevaarlijke stoffen (VROM) en de ondergrondse ordening (VROM).

Bij de formulering van een langere termijn beleidsvisie gaat het vooral om de aanduiding van de positie van buisleidingen als infrastructuur en vervoermiddel voor bulkstromen en gevaarlijke stoffen en de borging van de publieke belangen: betrouwbaarheid; efficiëntie (ruimtelijk, qua gebruik en energie-efficiëntie); veilig en schoon; bijdrage aan de economische structuur en bijdrage aan optimaal vervoer gevaarlijke stoffen. Daarbij zou ook aandacht moeten worden gegeven aan de in komende decennia te verwachten nieuwe stromen (CO₂, restwarmte, biomassa) en de mogelijke ontwikkeling van Europese buisleidingnetwerken. Deze visie zou moeten worden neergelegd in een nota Buisleidingen (VROM tezamen met EZ, V&W en Defensie), die ook de gewenste indicatieve tracés zou moeten bevatten en in het kader van de nieuwe Wro als structuurvisie gaat gelden. Tevens zouden in dit traject de grondslagen en uitgangspunten voor de te ontwikkelen wet- en regelgeving moeten worden geformuleerd en de afstemming met de verschillende wetgevingstrajecten moeten worden gecoördineerd. Het gaat hierbij om wettelijke regelingen voor de aanleg; zorgplicht; de technische eisen (wettelijke basis voor de NEN-norm 3650); milieu en veiligheid, registratie van essentiële leidinggegevens; verplichte doorwerking van veiligheidseisen in de bestemmingsplannen; toezicht; incidentenregeling en incidentregistratie, waarbij zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de Wet milieubeheer. Ook hierbij dient te worden afgestemd met andere voor buisleidingen relevante wetgevingstrajecten en programma's zoals de in voorbereiding zijnde wet Opheffing Juridische Belemmeringen (V&W), het actieprogramma Ondergrondse Ordening (VROM) en de Nota Ruimte (VROM).

De Taskforce zou zijn werkzaamheden binnen twee jaar moeten kunnen voltooien. Naar schatting zal gedurende die periode voor de taskforce een inzet van ca. 10 fte nodig zijn, met een werkbudget van 1 mln Euro/jr. Voor de structurele taken (inclusief toezicht) bij VROM zullen nadien ca 8 fte nodig zijn.

1. Inleiding

Medio 2004 verzochten de ministeries van EZ, V&W en VROM ondergetekende hen te adviseren over een aantal vraagstukken van het zgn. dossier buisleidingen (transportleidingen voor gas, olie en chemicaliën), te weten:

- de te onderscheiden beleidsvelden, en waar en hoe de eerste verantwoordelijkheid voor dit dossier het beste in het Haagse krachtenveld kan worden belegd;
- welke onzekerheden er in het Structuurschema Buisleidingen moeten worden weggenomen, waaronder het toezicht op de externe veiligheid bij hoofdtransportleidingen, en wat aanvullend dient te worden geregeld;
- hoe de aanbevolen taakverdeling tussen departementen doorwerkt in de ruimtelijke ordenings instrumenten;
- welke uitvoeringsaspecten er voor de Rijksoverheid aan het dossier buisleidingen zijn verbonden en waar de verantwoordelijkheid hiervoor het beste kan worden belegd.

De behoefte aan dit advies komt voort uit een begin 2004 ontstane impasse tussen de drie departementen over de vraag hoe de departementale verantwoordelijkheid voor dit dossier moet worden gepositioneerd. Buisleidingen waren vanouds een verantwoordelijkheid van EZ, vanuit industrie- en energiebeleid. In de jaren negentig kreeg V&W meer belangstelling voor dit dossier omdat hoofdtransportleidingen qua functie en ruimtelijke aspecten veel overeenkomst vertonen met andere transportmodaliteiten (weg, water en rail). VROM, dat reeds was betrokken vanuit de ruimtelijke ordeningsoptiek en de watervoorziening, kreeg meer bemoeienis vanwege de externe veiligheidsaspecten. In 2001 werd besloten dat V&W het buisleidingen dossier zou overnemen van EZ en dat het Structuurschema Buisleidingen zou worden overgezet in het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan. Nadat dit laatste plan - overigens om geheel andere redenen - niet door de Tweede Kamer werd goedgekeurd ontstonden bij V&W twijfels, die er uiteindelijk toe leidden dat V&W begin 2004 aangaf voor dit dossier geen belangstelling meer te hebben. EZ had inmiddels de capaciteit voor dit dossier al grotendeels afgebouwd; activiteiten ter verbetering van een aantal juridische en instrumentele tekortkomingen in de besluitvorming en het beheer van buisleidingen kwamen als gevolg van de onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid grotendeels tot stilstand. Ondergetekende heeft in het kader van dit advies gesprekken gevoerd met leidinggevend en deskundigen van de meest betrokken departementen, de andere overheden, het bedrijfsleven, de relevante uitvoeringsorganisaties, de Raad voor de Transportveiligheid en het NIBRA; een overzicht hiervan is opgenomen in bijlage A.

In dit advies wordt in paragraaf 2 de huidige situatie m.b.t. de buisleidingen beschreven, in paragraaf 3 gevolgd door een analyse van de huidige impasses, de manco's en het achterstallig onderhoud in dit dossier. Daarbij is gebruik gemaakt van gegevens en informatie van de meest betrokken instanties: rijksoverheid, provincies, gemeenten, en bedrijfsleven. Vervolgens worden in paragraaf 4 de aan buisleidingen verbonden publieke belangen behandeld en wordt in paragraaf 5 een analyse gegeven van de toestand van het dossier buisleidingen en van de voor de toedeling van de primaire verantwoordelijkheid voor dit dossier relevante factoren. In paragraaf 6 worden oplossingsrichtingen beschreven voor de geconstateerde impasses en tekortkomingen. In paragraaf 7 volgt een reeks aanbevelingen.

Een speciaal woord van dank is op zijn plaats voor de medewerkers van de ministeries van V&W, EZ en VROM, de heren Muller, Berns, Van Loo en Weenink, die ondergetekende in de voorbereiding van dit advies ter zijde hebben gestaan.

2. Voorgeschiedenis en huidige situatie

2.1 Buisleidingen

Buisleidingen zijn een belangrijk, duurzaam en energie-efficiënt transportmiddel voor aardgas, olie en andere “gevaarlijke stoffen”. Als voordelen van buisleidingen boven andere transportvormen worden vaak genoemd: congestieloos vervoer van grote hoeveelheden; veelal gering (ondergronds) ruimtebeslag; hogere veiligheid bij vervoer van gevaarlijke stoffen; betrouwbaarheid; versterking positie havens en industrie; kan andere transportvormen ontlasten met een lagere milieubelasting (modal shift). Als nadelen gelden de fysieke beperktheid van het buisleidingnet, en – in enkele specifieke gevallen – de kosteneffectiviteit. Er ligt in Nederland ca 11.500 km hogedruk aardgasleidingen, waarvan 5.500 km hoofdtransportleidingen (HTL) en 6.000 km regionale transportleidingen (RTL). Hiermee wordt jaarlijks gemiddeld 60 mln ton aardgas getransporteerd, waarvan ca. 40% voor export. Er ligt ca. 4.500 km leidingen voor olie, olieproducten, chemische producten en industriële gassen, waarmee gemiddeld 140 mln ton/jaar wordt vervoerd, waarvan eveneens ca. 40% voor export. Deze leidingen zijn, behalve ca 800 km defensiepijpleidingen voor het transport van kerosine en diesel, vrijwel geheel in handen van particuliere bedrijven. De defensieleidingen zijn overigens voor civiel medegebruik beschikbaar.

Verder ligt er ca.100.000 km aardgasleidingen voor de lokale distributie, ca. 100.000 km waterleidingen en ca. 75.000 km rioleringen.

Dit advies beperkt zich tot de buisleidingen voor transport op langere afstand; de leidingen voor de lokale gas- en waterdistributie en de rioleringen worden hierin dus niet betrokken.

Het totale goederenvervoer exclusief gas in Nederland bedraagt ca. 1.400 mln ton/jaar; waarvan ca. 300 mln ton olie en (petro)chemische producten. Buisleidingen hebben een aandeel van 10% in het totale goederenvervoer, van ruim 40% in het vervoer van olie en (petro)chemische producten en van 100% in het transport van aardgas. Daarmee zijn zij essentieel voor de energievoorziening en de petrochemische industrie en vormen zij de grootste transportmodaliteit voor gevaarlijke stoffen. Buisleidingen zijn dan ook recent opgenomen in het project “vitale infrastructuur” dat het ministerie van BZK heeft opgezet in het kader van de crisisbeheersing.

De voorziene groei in buisleidingtransport van gevaarlijke stoffen tot 2010 wordt voor Nederland op 25% geschat. Deze groei zit vooral in aardgas en chemische producten; mogelijke nieuwe transportstromen van reststoffen (CO₂ en restwarmte) en biomassa in het kader van het duurzame energiebeleid zijn hierin nog niet opgenomen. Ook is hierin nog geen rekening gehouden met mogelijke ontwikkelingen in Europees verband, die al dan niet via de vorming van trans-europese pijpleidingnetwerken tot een verdere toename kunnen leiden

2.2 Status

Buisleidingen zijn door de overheid “gelegitimeerd” op basis van ruimtelijke reserveringen in de PKB Structuurschema Buisleidingen (SBUI), gemeentelijke aanlegvergunningen en – indien de leidingeigenaar dat i.v.m. de gedoogplicht van grondeigenaren wenselijk acht – concessieverlening. De minister van EZ verleent de concessies voor buisleidingen, waarvan er tot op heden ca. 70 zijn afgegeven. De Gasunie bezit een algemene concessie. Het concessiestelsel is niet op wetgeving gebaseerd. De provincie Zeeland heeft een eigen regime voor buisleidingen gecreëerd op basis van de provinciale milieuverordening. Voor buisleidingen op het Continentaal Plat is EZ bevoegd gezag op grond van de Mijnwet; voor buisleidingen op de Noordzee in de territoriale wateren is RWS/V&W bevoegd gezag op grond van de Wet beheer rijkswateren.

De buisleidingen liggen grotendeels in zgn. buisleidingstroken en/of buisleidingzones. Deze bezitten vanuit het als planologische kernbeslissing vastgestelde SBUI [1] de status van

ruimtelijke reservering in het kader van de WRO. De doorwerking van deze reserveringen in gemeentelijke bestemmingsplannen, het instrument om ongewenste ontwikkelingen in de omgeving van buisleidingen tegen te gaan, heeft slechts in zeer beperkte mate plaats gehad. Tussen Rotterdam en Antwerpen liggen de buisleidingen gebundeld in een zgn. buisleidingstraat. Dit is een strook grond in eigendom van de Staat, die in erfpacht is uitgegeven aan de Stichting Buisleidingstraat ZW-Nederland (SBS), die deze gronden beheert en het agrarisch medegebruik regelt. De stichting coördineert de vergunningverlening t.o.v. betrokken overheden en houdt het graven nabij de leidingen scherp onder controle. Het personeel is in dienst van het ministerie van V&W/RWS op detacheringsbasis.

2.3 eigenaars/beheerders

De eigenaren/beheerders van de buisleidingen voor lange afstandstransport zijn verenigd in de VELIN. Deze vereniging draagt actief bij aan beleidsontwikkeling en wet- en regelgeving en stimuleert en ondersteunt de leden ten aanzien van de kwaliteitsborging van buisleidingen, de leveringszekerheid, de veiligheids- en milieuaspecten, het ruimtegebruik en de behandeling van incidenten. De voor buisleidingen geldende technische richtlijnen en beheersrichtlijnen, die zijn neergelegd in de NEN-norm 3650 [2], zijn in belangrijke mate gebaseerd op expertise en initiatieven vanuit de VELIN. Ook heeft de VELIN een grote rol gespeeld bij de vorming van het Kabel en Leidingen Informatie Centrum KLIC. De VELIN omvat vrijwel alle (25) grote leidingbeheerders, waarvan de meeste een goed ontwikkeld beheersysteem en een organisatie voor het management van incidenten bezitten.

Dit alles garandeert echter niet dat alle buisleidingen aan de technische en beheersmatige standaarden voldoen en dat beschadiging van leidingen door graafwerkzaamheden (grondroeren) geheel kunnen worden uitgesloten. De VELIN is daarom voorstander van een wettelijke aanlegregeling, wettelijke verankering van de NEN-norm 3650 en een wettelijke regeling voor het grondroeren.

2.4 overheden

De primaire verantwoordelijkheid voor buisleidingen ligt van oudsher bij het ministerie van EZ, vanuit de invalshoeken energiebeleid en industriebeleid. In 1984 werd met het oog op de veiligstelling van de ruimtelijke implicaties door de ministers van EZ, V&W en VROM een Structuurschema Buisleidingen uitgebracht, dat de status van planologische kernbeslissing kreeg. Hoofddoelstelling van het buisleidingenbeleid daarin was “het verlenen van medewerking en waar nodig bevordering van de totstandkoming en het gebruik van buisleidingen met positieve bijdragen aan het welzijn van de gemeenschap”. Hierbij werd een viertal doelstellingen onderscheiden: bijdragen aan economische ontwikkeling; bevordering van de gewenste ontwikkeling van verkeer en vervoer; afstemming op ruimtelijke ontwikkelingen en voorkomen van negatieve gevolgen voor natuur, milieu, landschap en landbouw; schoon en veilig. Deze doelstellingen werden vertaald in 15 richtlijnen waarin de publieke belangen van buisleidingen werden geoperationaliseerd. Het Structuurschema Buisleidingen is sindsdien enkele malen verlengd, maar niet materieel gewijzigd. Omdat het was gebaseerd op inzichten en gegevens uit de periode rond 1980 is dit structuurschema thans op diverse punten achterhaald en onvolledig.

In de tweede helft van de jaren negentig ontstond bij EZ een andere oriëntatie waardoor de primaire verantwoordelijkheid voor dit dossier minder gewicht kreeg, terwijl V&W in het kader van het duurzamer maken van verkeer en vervoer en het streven naar een grotere rol voor ondergronds transport van stukgoederen juist meer belangstelling voor buisleidingen kreeg. Mede naar aanleiding van een verzoek van het Interprovinciaal Overleg (IPO) om nationale regelgeving voor buisleidingen en van een motie van de Tweede Kamer over de vraag onder welke condities buisleidingen als een publieke voorziening zijn aan te merken,

werd in 1997 een interdepartementale projectorganisatie ondergronds transport (IPOT) ingesteld, die tot taak kreeg nieuwe mogelijkheden voor ondergronds transport en buisleidingen te onderzoeken. Het IPOT inventariseerde de bestaande situatie van het “traditionele” buisleidingtransport, waarbij een aantal kwetsbare punten in de procedures en de veiligheidsborging werd gesignaleerd, en ontwikkelde een visie voor de verdere ontwikkelingsmogelijkheden van ondergronds transport. In reactie op vragen van het IPO liet de minister van V&W in december 1999 weten dat besloten was een wetsontwerp op te stellen opdat de inachtneming van de bestaande normen inzake veiligheid en milieu-bescherming wettelijke verplicht zouden worden gesteld. In augustus 2000 publiceerde de minister van V&W mede namens de collegae van EZ en VROM het rapport “Transport Onder Ons, van Visie naar Realiteit”[3], het eindrapport van de IPOT. De minister concludeert dat het traditioneel buisleidingvervoer duurzaam en veilig is en een belangrijk aandeel heeft in het totale goederenvervoer. Het kabinet acht het van belang dat de verwachte groei van minimaal 40% tot 2010 wordt gerealiseerd en dat traditioneel buisleidingvervoer een gelijkwaardige positie krijgt ten opzichte van de andere transportmodaliteiten. Het Structuurschema Buisleidingen zal worden geïntegreerd in het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP). Leidingen en kabels zullen zoveel mogelijk worden gebundeld met andere infrastructuur (ruimtelijke efficiency), de ruimtelijke reserveringen voor hoofdtransportleidingen zullen nader worden onderzocht en de wetgeving op het gebied van veiligheid en milieu zal worden aangepast. Het systeem van concessieverlening wordt nader onderzocht in het project Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW). Samenwerking tussen bedrijfsleven en overheid voor het realiseren van buisleidingnetwerken zal worden gestimuleerd. Het Rijk zal zich inzetten voor de opwaardering van buisleidingnetwerken tot de status van Trans Europees Netwerk. De buis dient vooral als transportmiddel, maar kan moeilijk als publieke voorziening worden beschouwd, zodat aanleg en beheer voor verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven blijven behoren. Verder concludeert de minister dat ondergrondse logistieke systemen voor stukgoederen op lange termijn, theoretisch gezien, duidelijk potentie hebben, maar dat de tijd daarvoor nog niet is gekomen [4]. Hierop voortbouwend bracht de minister van V&W in mei 2001 deel A van het NVVP [5] uit met als ambitie voor buisleidingen en ondergrondse logistieke systemen dat de capaciteit van de traditionele buisleidingsystemen voor olie, gas, chemische producten en water aan de groeiende vraag moet blijven voldoen. Het bestaande netwerk zal worden uitgebreid. Er zullen waar maatschappelijk gewenst proactief voorzieningen voor de kruising van buisleidingen en andere hoofdinfrastructuur worden getroffen, deels ten laste van het Infrastructuurfonds. De ruimtelijke reserveringen voor buisleidingtracés zullen binnen 3 jaar hun beslag krijgen in streek- en bestemmingsplannen; hierbij zullen ook de hoofdtransportleidingen voor industrie- en drinkwater worden meegenomen. Het rijk zal een beheerstrategie uitwerken voor ondergrondse transportleidingen. Er is een wetgevingstraject voor buisleidingen gestart. De minister van V&W zal de algemene coördinatietask m.b.t. buisleidingen overnemen van de minister van EZ.

In juli 2001 zond de minister van V&W het rapport “Buisje leggen, niemand zeggen” van de MDW-werkgroep Buisleidingconcessies [6] aan de Tweede Kamer. In dit rapport wordt geconstateerd dat er in de bestaande procedure voor de aanleg van buisleidingen knelpunten bestaan, die niet stroken met moderne opvattingen van het bestuursrecht en economisch nadeel kunnen opleveren. Genoemd worden versnippering van bevoegdheden over verschillende bestuurslagen zonder centrale regie; een intransparante besluitvorming over de aanleg; het ontbreken van een wettelijke grondslag voor de concessieverlening en de verklaring van openbaar belang; verbrokkelde rechtsbescherming en onduidelijkheid van de procedure voor nieuwkomers. Het kabinet nam de aanbevelingen van de werkgroep voor een nieuwe aanlegprocedure en de daarbij te betrekken aspecten en uitgangspunten in grote lijnen

over en kondigde aan dat voorafgaande aan de aanleg van een leiding zal worden nagegaan welke publieke belangen er mee zijn gediend; dat de publieke besluitvorming over de aanleg van hoofdleidingen vanuit een centraal punt (rijk of provincie) volgens de systematiek van de Rijksprojectenprocedure zal worden aangestuurd; dat een nadere wettelijke inkadering zal worden geregeld door aanpassing van de Tracéwet; dat er een wettelijke vergunningenplicht komt voor transport van gevaarlijke stoffen door buisleidingen, waarbij onder meer zal worden aangesloten bij de door het bedrijfsleven tot stand gebrachte vormen van zelfregulering zoals de NEN-normen en dat deze procedure zal aansluiten bij de door de MDW-werkgroep voorgestelde uitgangspunten voor een nieuwe aanlegprocedure. Ook werd aangekondigd dat de Belemmeringen wet privaatrecht zal worden herzien en dat zal worden nagegaan welke andere wettelijke aanpassingen noodzakelijk zijn in het licht van de aanbevelingen van de MDW-werkgroep.

Eind 2002 is het NVVP niet door de Tweede Kamer aanvaard, overigens om geheel andere redenen dan de daarin opgenomen voornemens voor buisleidingen. Dit gaf aanleiding tot enige voorzichtigheid bij EZ en V&W bij het uitwerken van de deze voornemens, maar de voorbereidingen voor de overdracht van het dossier werden aanvankelijk onverminderd doorgezet. Het ministerie van EZ liet de doorwerking van de PKB SBUI in streek- en bestemmingsplannen toetsen [7]. V&W inventariseerde vervolgens de planologische knelpunten. In het concluderende rapport van december 2002 [8] worden 19 knelpunten tussen hoofdtransportleidingen en bebouwing vastgesteld en zijn de grotendeels voor rekening van de leidingeigenaren en gemeenten komende kosten ter opheffing van deze knelpunten ingeschat (€ 1.5 à 2 mln).

Nadat in januari 2003 een nieuw kabinet was aangetreden ontstond bij V&W geleidelijk aan twijfel over de inhoud van het in het NVVP opgenomen buisleidingenbeleid en kwam een interne discussie op gang over de vraag of VW dit dossier wel zou moeten overnemen. Er werden aanzienlijke risico's voorzien (achterstallig onderhoud, mogelijke planschade in het licht van aanscherping van het externe veiligheidsbeleid, onduidelijke afbakening ten opzichte van het lokale gasdistributienet) en er kwam een heroriëntatie op de kerntaken, waarbij nieuwe inzichten tot de opvatting leidden dat buisleidingen hierbij minder leken aan te sluiten. Die inzichten hadden te maken met een koerswijziging in de beleidsopvattingen over de mogelijkheden om de zgn. modal shift te beïnvloeden, twijfel over de kosteneffectiviteit van buisleidingvervoer in vergelijking met andere modaliteiten en een verminderde belangstelling voor het vervoer van gevaarlijke stoffen door buisleidingen ter optimalisatie van het vervoer van gevaarlijke stoffen. Ook speelde hierbij een rol dat buisleidingen geen publieke voorziening zijn en dus niet meespelen in de begroting van V&W. Nadat in november 2003 door EZ een ontwerpprotocol voor de overdracht van het dossier was opgesteld kwam V&W begin 2004 tot de conclusie dat het niet langer in het buisleidingendossier was geïnteresseerd en ontstond er interdepartementaal een patstelling over de vraag wie voor het dossier verantwoordelijk moet zijn. Dit leidde in afwachting van de oplossing van deze impasse tot het stilleggen van een aantal wetgevingsactiviteiten en andere beleidsvoornemens ter opheffing van het "achterstallig onderhoud".

Bij VROM was intussen in het kader van de intensivering van het externe veiligheidsbeleid een onderzoek uitgevoerd naar de veiligheid van gasleidingen, waaruit grotere risico's resulteerden, dan die waarop de circulaire "zonering langs hogedruk aardgasleidingen" van 1984 was gebaseerd. Overleg van het rijk met de Gasunie resulteerde niet in overeenstemming over de te hanteren berekeningsmethodiek en de te nemen maatregelen ter beperking van de risico's, zodat in de loop van 2004 ook op dit aspect een impasse ontstond.

Er werd wel doorgewerkt aan twee voor het buisleidingenbeleid relevante beleidsontwikkelingen: de beperking van de kans op incidenten bij kabels en leidingen door grondroeren door middel van een betere informatieuitwisseling, en de ondergrondse ordening. In de week van 22 november 2004 werden over deze onderwerpen brieven met beleidsvoornemens aan de Tweede Kamer gezonden [9], [10].

Provincies en gemeenten hebben zich ten aanzien van buisleidingen vrij afstandelijk opgesteld vanuit de overweging dat dit primair een landelijke aangelegenheid is en derhalve vooral op rijksniveau wordt behandeld. De provincie Zeeland vormt hierop een uitzondering en oefent sinds kort ook actief systeemtoezicht uit. Ook de havenbedrijven van Rotterdam en Amsterdam zijn actief in verband met het belang van buisleidingen voor de (petro)chemische industrie. Zij zien buisleidingen als een belangrijke vervoersmodaliteit en vestigingsplaatsfactor. Bij provincies en grotere gemeenten is recent, mede naar aanleiding van incidenten met leidingen in binnen- en buitenland, een grotere belangstelling voor de calamiteitsaspecten van buisleidingen ontstaan; men heeft vooral behoefte aan betere informatie over de ligging en de transportinhoud ten behoeve van de hulpdiensten.

3. Knelpunten en tekortkomingen

Er kunnen in het beleid en beheer van buisleidingen een tiental knelpunten en tekortkomingen worden onderscheiden, die hier worden behandeld in een volgorde die aansluit bij de zgn. ketenoptiek.

3.1 gebrek aan visie

Waar oorspronkelijk in de PKB SBUI nog sprake was van een duidelijke visie over de betekenis van buisleidingen voor de Nederlandse economie en wat de rol van de rijksoverheid daarbij zou moeten zijn, en in het IPOT hierop werd voortgebouwd, is er op dit moment geen gezamenlijke visie op rijksniveau en heerst er bij andere betrokken instanties verwarring en onduidelijkheid over het beleid. Zijn buisleidingen uitsluitend particuliere infrastructuur waaraan de overheid in een geliberaliseerde markt medewerking moet verlenen, of vormen zij een belangrijke transportmodaliteit in relatie tot andere vormen van transport en rechtvaardigt hun mogelijk strategische functie in het scheppen van gunstige randvoorwaarden voor economische ontwikkeling en industriebeleid een meer pro-actief overheidsbeleid? In de recente rijksnota's (Nota Mobiliteit [11], Industriebrief [12], Nota Zeehavenbeleid [13]) is hierover niets te vinden, terwijl in de Nota Ruimte [14] wel een aantal beheersdoelstellingen voor ondergronds transport is opgenomen, maar verder geen visie op buisleidingen wordt gepresenteerd.

Het bedrijfsleven en de andere overheden wensen een samenhangende visie van het Rijk op buisleidingen in relatie tot het vervoer van gevaarlijke stoffen en economie, waarin ook elementen als veiligheid, efficiënt ruimtegebruik, duurzaamheid, nieuwe transportstromen en economische ontwikkeling voorkomen. Doordat de koerswijziging bij V&W niet goed is gecommuniceerd naar andere partijen, heerst daar onbegrip en soms ook irritatie over het uitblijven van een duidelijke en inspirerende visie van het rijk, terwijl men de afgelopen jaren juist op de goede weg leek te zijn, en buisleidingen in het transport- en economische structuurbeleid van dit kabinet nu opeens geen rol meer lijken te spelen.

Ook binnen de rijksoverheid werkt het gebrek aan een visie op buisleidingen verlamkend op de werkzaamheden aan dit dossier. De betrokken juristen zijn van mening dat het geen zin heeft om verder te gaan met de wetgevingswerkzaamheden overeenkomstig de aanbevelingen van de MDW werkgroep Buisleidingconcessies, zolang er geen gezamenlijke visie is.

3.2 gebrek aan wettelijke basis

Toen ruim twintig jaar geleden het SBUI werd uitgebracht was de heersende filosofie dat de overheid de aanleg en het beheer van buisleidingen zo veel mogelijk aan het bedrijfsleven moest overlaten. De overheid beperkte zich tot een licht instrumentarium (concessies) dat werd ingezet wanneer de leidingeigenaar er niet met de grondeigenaar uit kon komen, en liet de technische- en beheersvoorwaarden in sterke mate over aan het bedrijfsleven (zelf-regulering). Hoewel de leidingeigenaren en –beheerders deze verantwoordelijkheid goed hebben opgepakt, kon niet worden voorkomen dat de besluitvorming over de aanleg weinig transparant was, dat de vraag of de leiding een algemeen belang diende vaak niet grondig werd beschouwd en dat niet alle leidingbeheerders in gelijke mate toepassing gaven aan de best practices op het gebied van veiligheid, technische eisen en beheer. Voor provincies en gemeenten was eigenlijk alleen de PKB SBUI een referentiekader voor dit onderwerp, maar dit was in de praktijk onvoldoende om het gebrek aan een formele regeling te compenseren; de regie, de verantwoordelijkheid voor het toezicht en voor de afstemming met andere beleidsterreinen bleven daardoor vaag. De projectmatige behandeling van de aanleg van nieuwe leidingen, het veelal niet direct aanwezige lokale en regionale nut en de onzichtbaarheid van de leidingen als ze eenmaal waren aangelegd werkten bovendien in de hand dat er voor buisleidingen bij de verschillende overheden weinig belangstelling bestond. Zoals hiervoor vermeld kondigde de regering in juli 2001 naar aanleiding van een rapport van de MDW-werkgroep Buisleiding-concessies een wettelijke regeling voor de aanleg van buisleidingen aan. Geconstateerd moet worden dat het daarvan nog niet is gekomen. Inmiddels zijn alle betrokken partijen, inclusief de VELIN, het er over eens dat er regelgeving voor buisleidingen moet komen en dat zelfregulering wel zoveel mogelijk in de uitvoering voorop dient te staan, maar dat de aanlegprocedure, de door de overheid te stellen randvoorwaarden en de verantwoordelijkheden van overheid en bedrijfsleven een wettelijke basis moeten krijgen.

Het gaat hierbij onder meer om de volgende onderwerpen:

- de aanlegprocedure
- technische en beheerseisen
- milieu
- zonering
- veiligheid
- registratie van de leiding kerngegevens
- toezicht en handhaving
- registratie van incidenten.

Daarnaast dient in dit kader duidelijkheid verschaft te worden over de relatie met de ruimtelijke ordenings wetgeving en over het in het kader van een wettelijke aanlegprocedure te hanteren criterium “openbaar belang”, en dient de wetgeving op het gebied van de afdwinging van medewerking door derden (Belemmeringenwet Privaatrecht) te worden verbeterd; een wetsontwerp Opheffing Juridische Belemmeringen is daartoe bij V&W in voorbereiding.

In breder verband heeft de regering recent ter bescherming van kabels en leidingen regelgeving voor zgn. grondroerders aangekondigd [9].

3.3 gebrekkige doorwerking in de ruimtelijke ordening

Uit het in het kader van de IPOT uitgevoerde onderzoek [7] is gebleken dat het SBUI over het algemeen is verwerkt in de provinciale streekplannen, maar dat de terminologie en definities uit het SBUI (leidingzones en leidingstroken) vaak niet eenduidig worden toegepast en dat er zelden een relatie wordt gelegd met de VROM-circulaires voor externe veiligheid en met de NEN-norm 3650 (de technische voorschriften). In gemeentelijke bestemmingsplannen

daarentegen heeft slechts in zeer beperkte mate doorwerking plaats gehad en als dat al het geval is, worden de in het SBUI opgenomen afstanden voor leidingzones en leidingstroken vaak niet onverkort toegepast. Ook hier ontbreekt vrijwel altijd de relatie met de VROM-circulaires en de NEN-norm 3650. Gemeenten zijn slecht op de hoogte van de vigerende regelgeving en in een aantal gevallen zijn bestemmingen nabij buisleidingen gerealiseerd in strijd met de veiligheidseisen. Leidingbeheerders moeten relatief veel tijd en energie steken in het bevorderen van de doorwerking in de ruimtelijke plannen, en missen daarbij nogal eens informatie over voorgenomen aanpassingen of wijzigingen, want zij worden daarover niet door de gemeenten geïnformeerd. En lang niet alle hoofdtransportleidingen blijken in gereserveerde stroken te zijn gelegd. De te vrijblijvende doorzettingmogelijkheden in de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), het gebrek aan toezicht op de doorwerking van het SBUI en de ontsnappings-mogelijkheden van art.19 WRO zijn hieraan debet. De doorwerking van de planologische reserveringen in het SBUI in de ruimtelijke ordening is dus grotendeels niet gerealiseerd. Dit heeft niet alleen tot gevolg dat de veiligheid van buisleidingen onvoldoende kan worden geborgd, maar ook dat het in de toekomst moeilijker en kostbaarder kan zijn om nieuwe noodzakelijke verbindingen te realiseren en dat de gewenste ruimtelijke efficiency door bundeling van buisleidingen met andere infrastructuur lang niet altijd is bereikt. Deze gebrekkige doorwerking krijgt extra perspectief in het licht van de recent naar buiten gebrachte voornemens over ondergrondse ordening [10].

3.4 onvoldoende bekendheid kerngegevens

Hoewel de meeste leidingbeheerders- en eigenaren een goed bestand bijhouden van de belangrijkste kerngegevens van hun leidingen (zoals ruimtelijke coördinaten, wanddiktes en transport-medium) zijn deze gegevens niet in voldoende mate bekend en beschikbaar voor andere partijen, die bij de planning , het beheer, het toezicht en de hulpverlening in geval van calamiteiten betrokken zijn. Met name gemeenten blijken vaak niet over de noodzakelijke kerngegevens te beschikken, zodat het ook bij een goede doorwerking in de ruimtelijke plannen toch nog moeilijk kan zijn om bij de planning van nieuwe ontwikkelingen in de omgeving van leidingstroken voldoende met de aanwezigheid van buisleidingen rekening te houden.

In het kader van het externe veiligheidsbeleid is inmiddels wetgeving opgesteld voor de registratie van risicovolle activiteiten met gevaarlijke stoffen [15], die onlangs in de Tweede Kamer is aanvaard. Op grond hiervan komt er een register van dergelijke kerngegevens bij het RIVM, op basis waarvan o.a voor desbetreffende buisleidingen risicocontouren zullen worden gepubliceerd. Het ligt niet in de bedoeling de daaraan ten grondslag liggende kerngegevens openbaar te maken en het is ook nog niet duidelijk of de gemeenten en provincies en hun hulpdiensten over die kerngegevens zullen kunnen beschikken. Daarnaast zal er in het kader van de zgn. grondroerdersregeling een wettelijke voorziening tot stand worden gebracht, voor de uitwisseling van kerngegevens van leidingen en kabels tussen beheerder en derde partijen. Deze regeling moet in de plaats komen van de huidige procedure van het door het bedrijfsleven op vrijwillige basis ingestelde Kabel en Leidingen Informatie Centrum (KLIC). In hoeverre in dit kader ook een centrale registratie van kerngegevens zal worden opgezet en of deze gegevens alleen voor zich anmeldende grondroerders, dan wel ook voor overheden en particulieren toegankelijk zullen zijn, staat nog niet vast. Overigens blijkt uit onderzoek van de Raad voor de Transportveiligheid [16] dat leidingbeheerders soms zelf niet goed op de hoogte zijn van de exacte ligging; een aanzienlijke verbetering van de registratie en beschikbaarheid van leidinggegevens is dus gewenst.

3.5 onvoldoende borging externe veiligheid

Als gevolg van de gebrekkige doorwerking van het SBUI en de door de minister van VROM in 1984 en 1991 uitgebrachte circulaire in zake de externe veiligheid voor respectievelijk hogedruk aardgasleidingen [17] en leidingen voor K1, K2, K3 vloeistoffen [18] in de gemeentelijke bestemmingsplannen is de borging van de externe veiligheid voor deze leidingen niet overaltoereikend. Er zijn knelpunten gesignaleerd waarbij niet aan de veiligheidseisen wordt voldaan.

Deze tekortkoming is zwaarder geworden doordat naar de huidige kennis en inzichten in een aantal gevallen, met name bij de gasleidingen, grotere veiligheidsafstanden moeten worden aangehouden dan destijds werd berekend. De rijksoverheid is hierover op dit moment in overleg met de Gasunie, waarbij verschillen van inzicht zijn gerezen over de berekeningsmethodiek, de te hanteren normen en de te treffen maatregelen om de veiligheid tot aanvaardbare risico's terug te brengen. De Gasunie heeft op 4 november 2004 een brief aan de minister van V&W gestuurd [19] waarin wordt gepleit voor een speciaal op buisleidingen toegesneden soepeler toepassing van de risiconormen met een bijbehorend beperkt ruimtebeslag. Gemeenten hebben in toenemende mate de neiging om in plaats van het bestaande rijksbeleid, dat op risicobeheersing is gebaseerd, een eigen veiligheidsbeleid te hanteren, waarbij (grotere) effectafstanden worden toegepast, hetgeen tot overmatig ruimtebeslag kan leiden of de aanleg van nieuwe leidingen bemoeilijkt. De Gasunie wil daarom voor de veiligheidseisen een wettelijke regeling en een betere regeling van de zonering.

Daarnaast is de borging tegen uitwendige beschadiging van transportleidingen door graafwerkzaamheden in de omgeving ontoereikend. Uit een recente rapportage van de VELIN [20] blijkt bijvoorbeeld dat jaarlijks gemiddeld 52 incidenten worden gemeld, waarvan 4 met uitstroom van gas of vloeistof en 48 'overige incidenten' (near misses en narrow escapes). Van deze incidenten wordt meer dan 90% veroorzaakt door werkzaamheden van derden, die in meer dan de helft van de gevallen niet bij KLIC worden gemeld.

De eerder genoemde grondroerdersregeling beoogt de aan graven nabij leidingen verbonden risico's te beperken, maar zal eerst eind 2005 bij de Tweede Kamer worden ingediend, zodat dit manco nog een aantal jaren zal voortduren.

Tenslotte moet rekening worden gehouden met een geleidelijk afnemende veiligheid van de leidingen en appendages zelf als gevolg van leeftijd en corrosie. De leidingbeheerders zijn hierop alert en hebben in het algemeen professionele leidingbeheersystemen (zoals Pipeline Integrity Management Systems), waaruit eventuele vervangingsmaatregelen kunnen voortkomen, maar er is verschil in pro-activiteit tussen de beheerders en er is hierop geen of slechts een gering toezicht vanuit de overheid en de sector zelf.

3.6 gebrekkige security

Buisleidingen vervullen een vitale functie in de samenleving: de gasvoorziening is er evenals de kerosinevoorziening van Defensie geheel van afhankelijk, terwijl de (petro)chemische industrie voor aan- en afvoer van grondstoffen en producten in belangrijke mate van buisleidingen gebruik maakt. Ontwrichting van buisleidingen heeft daarom niet alleen gevaar en schade voor de omgeving tot gevolg, maar kan eveneens tot aanzienlijke maatschappelijke verstoringen leiden. Om die reden zijn buisleidingen dit jaar als categorie toegevoegd aan het in 2003 door het ministerie van BZKin het kader van de crisisbeheersing geëntameerde project "Vitaal", dat tot doel heeft de kwetsbaarheid van vitale infrastructuur beperkt te houden.

De meeste leidingbeheerders hebben een eigen securitysysteem voor hun leidingen en aanverwante installaties opgezet, waarbij met behulp van aangepaste procedures, bewakingssystemen en soms ook fysieke controle wordt geprobeerd de toegankelijkheid voor

onbevoegden uit te sluiten. Vooral op plaatsen waar buisleidingen boven de grond lopen zijn zij extra kwetsbaar.

Bedrijfsleven en overheid zijn het er over eens dat met het versterken van de security van buisleidingen nog maar net is begonnen en dat er nog veel valt te verbeteren.

3.7 onvoldoende bescherming tegen risico's van grondroeren

Grondroeren, het verrichten van grondwerkzaamheden door derden in de nabijheid van ondergrondse infrastructuur, is een belangrijke risicofactor (zie ook 3.5). De meeste ongevallen en incidenten, waarbij buisleidingen beschadigd raken met als gevolg uitstroom van de getransporteerde stof, worden veroorzaakt door grondroeren. Het systeem van zelfregulering blijkt hier niet te werken. De regering heeft deze situatie onderkend en recent voor kabels en leidingen een aantal beleidsvoornemens aangekondigd [8], waaronder verplichte registratie van leidinggegevens voor leidingeigenaren; verplichte melding van voorgenomen graafwerkzaamheden nabij buisleidingen door “grondroerders”; verbetering van het informatie-uitwisselingssysteem tussen leidingeigenaren en grondroerders; verplichting voor de grondroerder om leidingen op de graaflocatie te lokaliseren en zorgvuldig te werken; en wellicht ook het overnemen van de zgn. intermediairfunctie door KLIC onder te brengen bij het Kadaster. Omdat de voorgenomen wetgeving eerst eind 2005 zal worden ingediend, zal het nog enkele jaren duren voordat de risico's van grondroeren aanzienlijk kunnen worden verminderd. Overigens kan er bij de toepassing van deze wetgeving nog steeds schade ontstaan wanneer de graver fouten maakt of onvoldoende rekening houdt met de verschaft informatie. Dit maakt het noodzakelijk om meer aandacht te besteden aan het traject na de melding en informatieverschaffing, bijvoorbeeld door verplichte aanwezigheid van een vertegenwoordiger van de leidingbeheerder bij de aanvang van de werkzaamheden in daarvoor in aanmerking komende gevallen. Dit is bij enkele grote leidingbeheerders nu reeds de praktijk.

3.8 gebrekkige organisatie van de behandeling van incidenten en ongevallen

De behandeling van incidenten met buisleidingen is allereerst een zaak voor de leidingbeheerder, die daarvoor in het algemeen de nodige voorzieningen heeft getroffen, waaronder een bij de VELIN ondergebrachte hulpdienst. De VELIN houdt een overzicht bij van door haar leden gemelde incidenten en ongevallen, maar bijna-incidenten worden vaak niet gemeld, zodat een deel van de voor het leerproces relevante informatie niet in de sector wordt uitgewisseld. Een algemene incidentenregistratie ontbreekt.

Wel dient de Raad voor de Transportveiligheid op grond van haar wettelijke taken te worden geïnformeerd over ongevallen en ernstige incidenten met buisleidingen. De Raad stelt daarnaar een onderzoek in en rapporteert hierover met eventuele veiligheidsaanbevelingen. De Raad heeft inmiddels een flinke ervaring met de veiligheid en problemen van het gasdistributienet, maar nog weinig ervaring met incidenten in de hoofdtransportleidingen. Het is de Raad opgevallen dat ongelukken met buisleidingen door de sector nog vaak worden gezien als eenmalige incidenten en niet zozeer als het gevolg van structurele tekortkomingen en factoren.

Begin 2005 zal de Raad een themarapport uitbrengen over ongevallen en incidenten met buisleidingen als gevolg van grondroeren, waarin verschillende kwetsbare punten in het beheerssysteem, de huidige informatieuitwisseling en het ongevallen onderzoek en aanbevelingen voor verbetering op deze punten zullen worden aangegeven [16].

Bij ongevallen en incidenten zijn ook de hulpdiensten van gemeenten en provincies betrokken, in het bijzonder de (regionale) brandweer. De afstemming tussen leidingbeheerders en hulpdiensten kan beter. Er is geen verplichtingen voor de gemeenten om, zoals bij vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg of het spoor, voor transport van gevaarlijke

stoffen door buisleidingen op hun grondgebied rampenplannen of rampenbestrijdingsplannen op te stellen. Toch kunnen de gevolgen van een ernstig ongeval met een buisleiding het karakter van een ramp aannemen, zoals de recente gasramp in België heeft geleerd, en is een dergelijk ongeval ook in Nederland nooit geheel uit te sluiten [21]; hulpdiensten dienen daarom tenminste op goede gemeentelijke calamiteitenplannen te kunnen terugvallen. De calamiteitenorganisatie voor het spoor zou daarbij als voorbeeld kunnen dienen voor een soortgelijke opzet ten behoeve van buisleidingen. De brandweer dient zelf zorg te dragen voor informatie omtrent de plaatselijke ligging en andere kerngegevens van de buisleidingen. Die kennis is op dit moment vaak nog onvolledig en wordt soms in operationele zin verkeerd toegepast [22]. Bij leidingen waardoor afwisselend verschillende stoffen worden vervoerd is vaak de actuele aard van de transportstroom niet bij de brandweer bekend en is de coördinatie tussen brandweer en leidingbeheerder niet goed geregeld. Het is dan ook van groot belang dat de informatievoorziening naar de hulpdiensten sterk wordt verbeterd, dat er betere afspraken worden gemaakt over de samenwerking, dat er in de opleidingen van de brandweer nog meer aandacht wordt gegeven aan het optreden bij ongevallen met buisleidingen en dat er meer onder realistische omstandigheden kan worden geoefend [23].

3.9 manco's in toezicht en beheer

Alleen voor gastransportleidingen is het toezicht formeel geregeld: de minister van EZ heeft hiervoor de DTe aangewezen in het kader van de Gaswet. De DTe beschikt echter niet over de technische kennis om het meta-toezicht op het zorgsysteem voor gasleidingen toereikend uit te voeren. Voor andere buisleidingen ontbreekt een formele toezichthouder. Doordat de bevoegdheden m.b.t. de diverse aspecten van buisleidingen, voor zover al geregeld, bovendien over verschillende instanties zijn versnipperd, is er onduidelijkheid over de vraag wie voor het toezicht op de veiligheid, de kwaliteitszorg e.d. van buisleidingen, anders dan voor gas, verantwoordelijkheid draagt. De Raad voor de Transportveiligheid heeft in dit verband op 28 oktober 2003 een brief geschreven aan de minister van BZK [24], waarin zij naar aanleiding van de lekkage van een gasolieleiding nabij de Oude Maas veiligheidstekorten in het toezicht signaleert en de minister aanbeveelt om er op korte termijn voor zorg te dragen dat de verantwoordelijkheden met betrekking tot het toezicht op het veilig transport per buisleiding helder worden afgebakend tussen de verschillende betrokken partijen (gemeenten en ministeries van VROM, V&W en EZ). Deze brief is op 27 oktober 2004 beantwoord door de staatssecretaris van VROM met de mededeling dat deze kwestie zal worden behandeld in het onderhavige advies, op basis waarvan vervolgens politieke besluitvorming zal plaats vinden over o.a. het aspect toezicht [25].

Systematisch toezicht op de zorgsystemen van buisleidingbeheerders vindt dan ook niet vanuit de overheid plaats, met uitzondering van de provincie Zeeland, die in juli 2002 een eerste inspectie heeft uitgevoerd bij 7 leidingbeheerders. Daaruit bleek dat bij 2 leidingbeheerders het leidingbeheersysteem voor verbetering vatbaar is [26].

De gehele "buisleidingketen" wordt niet door enige instantie overzien. Toezicht op aspecten die in het milieubeleid in eerste instantie door diensten van de andere overheden worden afgedekt, is hier niet geregeld.

In het beheer zijn zwakke plekken op het punt van het bijhouden van planologische ontwikkelingen nabij buisleidingen en het bijhouden van de juiste ligging van de leidingen, met name de afdekkings hoogte.

In de Nota Ruimte is opgenomen dat het rijk een beheerstrategie zal uitwerken voor hoofdtransportleidingen; wie dit ter hand gaat nemen is evenwel onduidelijk.

Leidingbeheerders zijn zelf primair verantwoordelijk voor goed leidingbeheer en hebben daartoe leidingbeheersystemen ontwikkeld. Deze zijn in belangrijke mate gebaseerd op de NEN-norm 3650 en gangbare praktijken in de industrie. Een zgn. Pipeline Integrity

Management System (PIMS) maakt hiervan een belangrijk onderdeel uit. In hoeverre dergelijke systemen adequaat zijn ingevoerd voor alle buisleidingen valt op dit moment niet te zeggen. Gelet op de maatschappelijke belangen van betrouwbare leidingen is deze onzekerheid ongewenst.

3.10 gebrekkige kennis over buisleidingen op alle overheidsniveaus

Bij provincies en gemeenten is, met uitzondering van de havenbedrijven, weinig of geen specifieke kennis van buisleidingen voorhanden. Ook bij de hulpdiensten is de kennis nog vrij beperkt. Bij de Rijksoverheid is de kennis bij het ministerie van EZ grotendeels afgebouwd, behalve bij het Staatstoezicht op de Mijnen, dat echter niet op het vasteland opereert. V&W beschikt gespreid over verschillende dienstonderdelen over een redelijke kennis, maar sinds buisleidingen daar geen prioriteit meer hebben is deze kennis ook op zijn retour. Bij VROM is eveneens verspreid een redelijke mate van kennis aanwezig. Geen van de departementen beschikt over een inspectiedienst die op dit moment met voldoende kennis van zaken meta-toezicht kan houden.

4. Publieke belangen

Zoals eerder vermeld is in 2002 in het kader van de IPOT vastgesteld dat buisleidingen geen publieke voorziening zijn in de zin van de daarvoor door de WRR in 2002 aanbevolen criteria. Er zijn echter wel aanzienlijke publieke belangen, die als volgt kunnen worden onderscheiden:

- betrouwbaarheid
- efficiency
- veilig en schoon
- bijdrage aan de economische structuur
- bijdrage aan optimaal transport van gevaarlijke stoffen.

Deze worden hierna toegelicht.

4.1 betrouwbaarheid

Gelet op de aanzienlijke belangen van buisleidingstransport voor de samenleving (gasvoorziening, aan-en afvoer grondstoffen en producten industrie, brandstofvoorziening krijgsmacht, watervoorziening) is een betrouwbaar transportsysteem van evident publiek belang. Betrouwbaar in de zin van goed functionerend, storingsvrij etc.

De overheid heeft t.a.v. de gasleidingen volledige bevoegdheden op dit punt, maar t.a.v. andere buisleidingen is dat maar ten dele het geval.

4.2 efficiency

Hierbij spelen de volgende aspecten:

Ruimtelijke efficiency: d.w.z. minimaal ruimtebeslag, optimale tracering tussen verbindingpunten, bundeling van leidingen en eventuele bundeling met andere lijninfrastructuur e.d.

Energie efficiency: buisleidingstransport is de meest energie-efficiënte transportwijze van gassen en bulkstoffen. In het kader van het duurzame energiebeleid is dit een publiek belang.

Gebruiks efficiency: dit heeft te maken met het vermijden van onnodige doublures in het buisleidingennetwerk en, waar van toepassing op grond van marktwetgeving (mededinging), het optimaal gebruik en toegang voor derden.

Voor ruimtelijke efficiency biedt de combinatie van PKB SBUI en het RO-instrumentarium mogelijkheden, die echter tot dusverre niet steeds zijn benut. Er is op dit moment geen specifiek instrument om buisleiding transport uit oogpunt van energie efficiency te bevorderen. De minister van EZ heeft verschillende instrumenten om gebruiks efficiency af te dwingen, maar heeft hiervan lang niet altijd gebruik gemaakt. De rijksoverheid heeft in het

recente verleden wel langs andere weg bevorderd dat er een door meer partijen gebruikt buisleidingsysteem voor propyleen tot stand is gekomen.

4.3 veilig en schoon

Dit betreft de externe veiligheid voor de omgeving en minimale milieubelasting (afwezigheid van lekkages, stank e.d.). Deze belangen zijn, behoudens de mogelijkheden van de Gaswet voor de aardgasleidingen, momenteel niet wettelijk geborgd, maar worden wel bevorderd via de technische- en beheersrichtlijnen van de NEN-norm 3650 en de circulaire externe veiligheid buisleidingen van de minister van VROM (in herziening). De leidingbeheerders hebben in het algemeen grote aandacht en een goed zorgsysteem voor deze aspecten, maar vanwege het gebrekkige toezicht kan niet worden gesteld dat dit op alle situaties van toepassing is. Door de afwezigheid van een wettelijke grondslag, de gebrekkige doorwerking van de circulaire in de ruimtelijke ordening en de vooralsnog ontoereikende bescherming tegen grondroeren, zijn deze belangen momenteel niet op toereikende wijze geborgd.

4.4 bijdrage aan de economische structuur

Buisleidingen kunnen voor sommige sectoren van de industrie worden gezien als een belangrijke vestigingsplaatsfactor, in het bijzonder in de grote havens. Ook bij grote landinwaarts gelegen complexen van de chemische industrie spelen zij een rol van strategische betekenis. Dit kan in de toekomst nog sterker worden wanneer zich een Europees buisleidingennetwerk ontwikkelt en wanneer in het kader van het klimaatbeleid en het duurzame energiebeleid nieuwe bulkstromen (CO₂ opslag en biomassa) in beeld komen. De bijdrage die buisleidingen in dit verband kunnen leveren aan de regionale en nationale economische structuur moeten als een publiek belang worden gezien.

In de recente beleidsnota's van de regering komt dit belang overigens niet tot uitdrukking.

4.5 bijdrage aan optimaal transport van gevaarlijke stoffen

Buisleidingen zijn uit oogpunt van efficiency, risico en milieu de gunstigste vorm van transport van daarvoor geschikte gevaarlijke stoffen. Door, waar dat mogelijk en economisch rendabel is, de huidige transportstromen (en hun toename) via andere transportmodaliteiten voor een deel te laten vervangen door buisleidingtransport, kan buisleidingvervoer een bijdrage leveren aan uit oogpunt van risico, milieu en congestie optimaal transport van gevaarlijke stoffen. Ook dit is een duidelijk publiek belang.

In de recente beleidsnota's van de regering wordt dit aspect niet behandeld.

5. Analyse

5.1 het dossier buisleidingen

Het dossier buisleidingen verkeert sinds de jaren negentig in de zgn. beheersfase van de beleidslevenscyclus: er is weinig nieuwe activiteit, de nadruk ligt bij alle actoren op beheer en slagvaardig kunnen optreden bij incidenten, er is vrijwel geen bestuurlijke belangstelling en er is een hoge mate van zelfregulering bij de leidingbeheerders. Routine is het trefwoord.

Dit beeld verandert rond 1997, wanneer er belangstelling ontstaat voor nieuwe mogelijkheden van ondergronds transport voor stukgoederen, de interesse van verschillende ministeries zich om diverse redenen wijzigt, het besef ontstaat dat de borging van de publieke belangen naar de huidige opvattingen niet goed is geregeld en er nieuwe ontwikkelingen optreden op het punt van de ondergrondse ordening. Aanscherpingen in het beleid voor externe veiligheid naar aanleiding van de ramp in Enschede en een nieuw streven naar vermindering van de kwetsbaarheid van vitale infrastructuur dragen er verder toe bij dat dit dossier vanuit de beheersfase weer terugkomt in de beleidsfase en dat de ordening en de borging van de

publieke belangen van buisleidingen anders geregeld moet worden. Een dergelijke terugkeer naar de fase van beleidsformulering stelt geheel andere eisen aan de rol van de overheid en andere betrokken partijen, dan ten tijde van het routinematige beheer waarbij de rijksoverheid zich in de afgelopen decennia vrij marginaal kon opstellen.

Op dit moment wordt het dossier verlamd door impasses op de punten verantwoordelijkheid, visie en veiligheid.

verantwoordelijkheid

Het ministerie van EZ, formeel nog steeds voor het dossier verantwoordelijk, heeft vooruitlopend op de afgesproken formele overdracht aan het ministerie van V&W de capaciteit voor het dossier al grotendeels afgebouwd; het ministerie van V&W dat drie jaar geleden heeft toegezegd het dossier over te nemen en daar in het kader van de IPOT ook naar toe werkte, vindt dat nu niet meer opportuun en heeft de voorbereidende werkzaamheden voor de overdracht stil gelegd. Daarmee is niet alleen binnen de rijksoverheid een impasse ontstaan, maar is ook naar de andere betrokken partijen onduidelijkheid gecreëerd, die tot verwarring en irritatie leidt (zie onder meer het recente schrijven van de Provincie Zuid-Holland [27]), het aanpakken van de geconstateerde tekortkomingen belemmert en niet bevorderlijk is voor adequaat beheer.

visie

Waar in 2002 nog sprake was van een gezamenlijke visie binnen de rijksoverheid ten aanzien van het te voeren beleid voor buisleidingen, is deze als gevolg van veranderde inzichten bij V&W weggezaakt en is er ook op dit punt interdepartementaal onenigheid en verwarring ontstaan. De in dit verband relevante nieuwe beleidsvisies van het huidige kabinet, zoals de industriebrief, de nota Mobiliteit en de nota Zeehavens bevatten geen enkele verwijzing naar de functie van buisleidingen, laat staan naar het in verband daarmee te voeren beleid; in de nota Ruimte is slechts een beperkt, globaal en conserverend voornemen terzake van buisleidingen opgenomen. Hierdoor wordt niet alleen tekort gedaan aan de vitale functie die buisleidingen in de Nederlandse economie, de energievoorziening en het transport van gevaarlijke stoffen vervullen, en wordt het benutten van toekomstige kansen op deze terreinen bemoeilijkt; deze impasse werkt bij de betrokken departementen ook verlamdend op de vraag hoe de geconstateerde tekortkomingen moeten worden opgelost.

veiligheid

In het kader van de aanscherping van het externe veiligheidsbeleid heeft het ministerie van VROM de veiligheid van buisleiding voor de omgeving opnieuw tegen het licht gehouden. Hieruit is gebleken dat met name bij de hogedruk aardgasleidingen scherpere eisen moeten worden gehanteerd. Het overleg met de Gasunie over deze eisen en de daaruit voortvloeiende veiligheidsafstanden in ruimtelijke plannen en te treffen saneringsmaatregelen verloopt moeizaam en duurt veel langer dan was voorzien; hoewel er inmiddels op werkniveau enige voortgang is geboekt over de te hanteren berekeningsmethode, moet er nog aanvullend onderzoek worden uitgevoerd alvorens een betrouwbaar beeld van de implicaties in het veld kan worden verkregen. Over de te hanteren normatiek en de daaraan verbonden kosten en kostentoedeling bestaan nog grote meningsverschillen, en het zal naar verwachting nog geruime tijd duren voordat met alle betrokken partijen met de huidige aanpak op bestuurlijk niveau overeenstemming kan worden bereikt. In feite verkeert het dossier dus ook op het punt van de externe veiligheid in een impasse. Bovendien blijkt deze impasse met de daaraan verbonden onzekerheden bij de andere ministeries belemmerend te werken op de doorbreking van beide andere impasses.

Gelet op het grote aantal tekortkomingen en gebreken in het dossier buisleidingen is het hoog tijd dat deze impasses thans zo snel mogelijk worden opgelost.

Het dossier zelf kent op ten minste 10 onderdelen knelpunten en tekortkomingen. Het dossier verkeert daarmee in een slechte staat. Er is niet alleen achterstallig onderhoud, maar op een aantal essentiële punten blijken de publieke belangen onvoldoende te (kunnen) worden geborgd. De tekortkomingen ten aanzien van externe veiligheid, security, toezicht, grondroeren en de behandeling van incidenten zijn uit oogpunt van borging van de publieke belangen betrouwbaarheid en veiligheid ernstige gebreken, waarvoor snel verbetering nodig is.

Daarnaast vragen ook de wettelijke basis voor aanleg, technische eisen en kwaliteitsborging, de registratie van essentiële leidingkenmerken, de doorwerking in de ruimtelijke ordening en het op peil brengen van de benodigde kennis om een slagvaardige en effectieve aanpak.

Het geheel van deze tekortkomingen, die ieder voor zich al geruime tijd bekend zijn, maakt het nemen van actie urgent.

Tenslotte verdienen de publieke belangen die samenhangen met toekomstige “opportunities”, die buisleidingen de Nederlandse samenleving kunnen bieden, adequate behartiging in het beleid m.b.t. buisleidingen en aanpalende terreinen: buisleidingen als strategische factor in de (regionale) economische ontwikkeling en als optimale transportmodaliteit voor gevaarlijke stoffen zijn van aanzienlijk belang voor het economische structuurbeleid, het zeehavenbeleid en het transport/mobiliteitsbeleid.

Conclusie

De drie heersende impasses dienen zo snel mogelijk in samenhang te worden opgelost. Er moet met spoed een inhaalslag worden gemaakt om de geconstateerde ernstige tekortkomingen zo snel mogelijk weg te werken en de overige gebreken met de nodige voortvarendheid aan te pakken. Het is wenselijk om op korte termijn de kansen die buisleidingen kunnen bieden in het overheidsbeleid op te pakken.

5.2

de verantwoordelijkheid voor het dossier

Voor de beantwoording van de vraag waar de verantwoordelijkheid van het dossier buisleidingen moet liggen zijn meerdere factoren van belang: de publieke belangen, de departementale beleidsvelden, de grootste kwetsbaarheden, het instrumentarium, de ambities en de toerusting.

5.2.1 publieke belangen

De publieke belangen zijn in paragraaf 4 behandeld en kunnen vanuit de verantwoordelijkheid van de drie departementen als volgt worden gescored:

Publiek belang	EZ	V&W	VROM
* betrouwbaarheid	++	+	
* efficiency	+	+	++
* veilig en schoon	+	+	++
* bijdrage economische structuur	++	+	+
* bijdrage optimaal vervoer GS		++	+

De verantwoordelijkheid t.a.v. de efficiency valt hierbij uiteen in ruimtelijke efficiency (VROM i.v.m. RO, V&W i.v.m. relaties met andere infrastructuur), energetische efficiency (EZ energiebeleid, VROM klimaatbeleid) en economische (gebruiks) efficiency (EZ). Voor veilig en schoon liggen de verantwoordelijkheden vooral bij VROM, maar ook enigszins bij EZ (gasleidingen) en V&W (waterbeheer: kwaliteit en doorsnijding van dijken). De bijdrage aan de economische structuur regardeert vooral EZ (economische structuur, industriebeleid), maar ook V&W (zeehavenbeleid) en VROM (economische hoofdstructuur). Uit de resultaten van deze scoring blijkt dat de drie departementen alle een aanzienlijke betrokkenheid bij de publieke belangen hebben en dat geen van hen op dit punt een dominante positie inneemt.

5.2.2 beleidsvelden

De relatie met de departementale beleidsvelden is als volgt:

EZ: sterke relatie met energiebeleid, relatie met industriebeleid en beleid economische ontwikkeling.

V&W: sterke relatie met goederenvervoer, relatie met waterbeheer en infrastructuur

VROM: sterke relatie met ruimtelijk beleid en beleid externe veiligheid, relatie met milieubeleid (schoon).

Ook hier blijkt dat de drie departementen vanuit meerdere kernbeleidsvelden bij het dossier betrokken zijn, en dat geen van hen hierin een dominante positie inneemt.

5.2.3 kwetsbaarheden

Ten aanzien van de belangrijkste kwetsbaarheden, te weten de externe veiligheid, de security, het toezicht en de behandeling van incidenten geldt dat EZ hier voor wat betreft de aardgasleidingen volledige verantwoordelijkheid draagt (Gaswet en overname hogedruk aargasnetten), en dat VROM (externe veiligheid, security, incidenten) en in mindere mate V&W (veiligheid, incidenten) ook verantwoordelijkheden hebben. Op het punt toezicht heeft EZ een wettelijke verantwoordelijkheid voor de aardgasleidingen, maar qua potentie om toezicht op het geheel van buisleidingen te houden, scoren V&W en VROM hoger omdat zij daarvoor beter geëquipeerd zijn. Alles bijeen genomen wordt geconcludeerd dat alle departementen een verantwoordelijkheid hebben voor het mitigeren van de belangrijkste kwetsbaarheden, maar dat VROM bij de mogelijkheden om dit te realiseren het hoogste scoort.

5.2.4 instrumentarium

De beschikbaarheid van geschikte instrumentarium om de geconstateerde tekortkomingen en gebreken op te heffen en de publieke belangen op toereikende wijze te kunnen borgen is eveneens een factor. Daarbij wordt er in het licht van de door de regering voorgestane

soberheid met wet- en regelgeving van uit gegaan dat het gebruik van bestaande instrumenten (al dan niet met aanpassingen) de voorkeur heeft boven nieuwe wet- en regelgeving.

Met behulp van inbreng van de juridische diensten van de drie departementen is onderzocht welk instrumentarium hierbij kan worden ingezet, welk instrumentarium het meest geschikt is en waar nieuwe wet- en regelgeving onvermijdelijk zijn.

Daaruit is gebleken dat EZ weliswaar beschikt over een specifieke wetgeving voor de aardgasleidingen (de Gaswet), waarin vele aspecten kunnen worden geregeld, maar dat niet alle op te heffen gebreken daarmee kunnen worden aangepakt en dat EZ geen instrumenten heeft waarmee de andere in het geding zijnde buisleidingen kunnen worden afgedekt; als EZ het gehele instrumentarium voor zijn rekening zou moeten nemen, zou een aparte buisleidingenwet tot stand moeten worden gebracht.

V&W beschikt over wetgeving voor andere infrastructuur (Tracéwet) en over wetgeving voor andere transportmiddelen (Wet vervoer gevaarlijke stoffen), die in theorie ook voor buisleidingen geschikt kunnen worden gemaakt. Deze wetgeving is echter om een aantal redenen (geen werking op reeds bestaande infrastructuur, transportmiddelenwetgeving vooral toegesneden op implementatie van internationale overeenkomsten) minder geschikt voor regeling van de essentiële zaken in het buisleidingdossier. Als V&W het gehele buisleiding-instrumentarium voor zijn rekening zou moeten nemen, zou ook in dit geval de weg van een aparte buisleidingwet moeten worden behandeld.

VROM beschikt naast de wetgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening over een instrument dat wel in principe mogelijkheden biedt om er de meeste verbeterpunten in onder te brengen: de Wet milieubeheer. In deze wet zou de aanleg kunnen worden geregeld (hfdst. 11), de verplichte doorwerking van externe veiligheidseisen in de ruimtelijke ordening (hfdst. 5), wettelijke basis voor technische eisen (hfdst. 11), eisen voor de kwaliteitsborging en het beheer (hfdst. 11), eisen voor het toezicht (hfdst. 11 en 18) en incidentregistratie (hfdst. 17), terwijl de registratie van leidingkerngegevens al gedeeltelijk is voorzien in hfdst. 12.

Gebruik van instrumentarium in het kader van één en dezelfde wettelijke regeling biedt bovendien voordelen boven de situatie waarin de regelgeving over verschillende wetten is verdeeld. VROM scoort daarom op het punt instrumentarium hoger dan EZ en V&W.

Overigens valt er ook in deze situatie niet te ontkomen aan aparte regelgeving voor grondroeren, die ook voor de bescherming van kabels en andere leidingen noodzakelijk is.

5.2.5 ambitie

In verband met de te maken inhaalslag en de noodzakelijke beleidsvernieuwing voor buisleidingen is ook de ambitie van de departementen met betrekking tot dit dossier een belangrijk punt. Het feit dat EZ destijds, in het kader van de naoorlogse industrialisatie, de leiding van dit dossier op zich genomen heeft hoeft niet noodzakelijkerwijs tot gevolg te hebben dat nu, in andere omstandigheden en met andere accenten in de publieke belangen, ditzelfde ministerie opnieuw de kar gaat trekken. Men kan zelfs stellen dat er nu een goede gelegenheid is om de positionering van dit dossier meer in het licht van de strategische betekenis van buisleidingen voor andere belangrijke overheidsdoelstellingen te plaatsen. In dit kader is ondergetekende gebleken dat EZ wel het belang van buisleidingen voor de economische ontwikkeling, het industriebeleid en de energievoorziening onderschrijft, maar daaraan niet de consequentie verbindt dat EZ dan ook op het totale dossier de leiding zou moeten hebben. Als het dossier na de te maken inhaalslagen weer in de uitvoerings- en beheersfases komt, past dat in de ogen van EZ toch minder in hun kerntaken.

Bij V&W is er wel een zekere erkenning dat buisleidingen een belangrijke rol spelen in het vervoer van gevaarlijke stoffen, maar wordt de relatie met de kernactiviteiten van dit ministerie niet zodanig gewaardeerd, dat daaruit een ambitie voortvloeit om in dit dossier als leider te gaan optreden; veeleer ziet men risico's voor de eigen begroting en voor mogelijke

betrokkenheid bij incidenten waarvoor men geen verantwoordelijkheid kan waar maken. Dit ondanks het feit dat V&W in essentie meer op uitvoering en beheer gericht is dan EZ en VROM.

VROM onderkent het belang van buisleidingen voor de ruimtelijke ordening, optimaal vervoer van gevaarlijke stoffen en verhoging van de ketenveiligheid, en bezit een klein direct belang op het gebied van drink- en industriewatervoorziening, maar aarzelt om vanuit die optiek als leider op dit dossier te willen optreden. Met name bij DG Ruimte vindt men dit toch meer een zaak voor de “sectordepartementen” EZ en V&W.

De sector zelf vindt het van groot belang dat er op rijksniveau snel duidelijkheid over de primaire verantwoordelijkheid wordt geschapen. Daarbij vinden de meeste partijen dat het ministerie van V&W de leiding zou moeten nemen, de buisleiding zou moeten ontwikkelen tot volwaardige 5^e transportmodaliteit en dat V&W zijn goed geëquipeerde technische en regionale apparaat hiervoor moet inzetten.

Al met al heeft elk van de departementen op dit moment zijn argumenten om de leiding van dit dossier aan een ander over te laten.

5.2.6 toerusting

De mate waarin de ministeries momenteel zijn toegerust om de taken met betrekking tot buisleidingen (inhaalslag, beleidsvernieuwing en uitvoering & beheer) uit te voeren, is eveneens van belang voor de toedeling van de dossier verantwoordelijkheid. Daarbij wordt als uitgangspunt gehanteerd dat taken voor uitvoering & beheer zoveel mogelijk worden uitgevoerd door de andere overheden, dat de sector binnen het tot stand te brengen wettelijke kader zoveel mogelijk eigen verantwoordelijkheid draagt en dat specifieke uitvoeringstaken zoals registraties door andere instanties worden uitgevoerd. Op deze wijze kunnen de uitvoerings- & beheerstaken beperkt blijven tot planning, aanlegprocedures, meta-toezicht, monitoring en evaluatie.

EZ is momenteel niet goed toegerust voor deze taken. Er is een groot tekort aan specifieke kennis, er is geen apparaat voor de voorziene wettelijke vergunningverlening, er is geen technisch toezichtapparaat dat ook in het veld kan opereren en geen know-how die bij incidenten kan worden ingezet.

V&W heeft een zekere mate van kennis, beschikt over een zodanig apparaat voor andere transportmodaliteiten dat taken m.b.t. buisleidingen hier waarschijnlijk goed in kunnen worden gepast en heeft een grote inspectiedienst in het veld, die toezicht kan houden en bij incidenten kan worden ingezet.

VROM heeft eveneens een zekere mate van kennis, beschikt over een apparaat dat op rijksniveau vergunningen verzorgt (defensie-inrichtingen), en beschikt eveneens over een inspectiedienst die hiervoor kan worden benut.

Voor het maken van de inhaalslag en de vernieuwing van het buisleidingenbeleid is geen van de departementen op dit moment afzonderlijk voldoende toegerust.

De conclusie is dat voor de inhaalslag en de beleidsvernieuwing zal moeten worden samengewerkt en dat daar bovendien extra voorzieningen voor zullen moeten worden getroffen, en dat op grond van de toerusting voor de structurele uitvoerings- & beheerstaken V&W en VROM beter scoren dan EZ.

Dit leidt tot het volgende scoringsoverzicht voor de verantwoordelijkheden:

Aspect	EZ	V&W	VROM
* publieke belangen	+++	+++	+++
* beleidsvelden	+++	+++	+++
* kwetsbaarheden	+	+	++
* instrumentarium	+	+	++
* ambitie	?	?	?
* toerusting		+	+

conclusie

De drie departementen hebben alle een aanzienlijke betrokkenheid bij het dossier vanuit de optiek van de borging van de daaraan verbonden publieke belangen en vanuit hun kern-beleidsvelden. Het ministerie van VROM heeft een wat grotere betrokkenheid bij de kwetsbare punten en een beter toepasbaar instrumentarium beschikbaar dan EZ en V&W.

Zij hebben op dit moment alle – overigens om geheel verschillende redenen- een lage ambitie om voor dit dossier verantwoordelijkheid te nemen. Qua toerusting zijn V&W en VROM beter geëquipeerd dan EZ.

Over het geheel scoort VROM beter dan V&W en EZ.

6. oplossingen

6.1 doorbreking van de impasses

verantwoordelijkheid

De borging van de publieke belangen en de relatie met de kernbeleidsvelden leiden niet tot een duidelijke voorkeur voor één van drie departementen: zij zijn alle op deze punten in aanzienlijke mate betrokken.

Op de korte termijn zal het accent in het op orde brengen van het dossier moeten liggen op het verminderen van de kwetsbaarheden en het ontwikkelen van wettelijke instrumenten voor de borging van de publieke belangen betrouwbaarheid en veiligheid. Het ministerie van VROM is hiervoor het beste toegerust. Gelet op de verschillende ambitieniveaus en de ervaring met soortgelijke vernieuwingsoperaties is er een goede kans dat VROM, bij een beslissing om daar de primaire verantwoordelijkheid voor het dossier te leggen, dit in de huidige constellatie ook met het nodige elan zal oppakken. Daar komt nog bij dat de belangrijke ruimtelijke dimensie eveneens vanuit VROM wordt gecoördineerd en dat het zwaartepunt van de belangrijke component registratie leidingkerngegevens eveneens bij VROM komt te liggen (Registratie risico's gevaarlijke stoffen en de mogelijke plaatsing van KLIC bij het Kadaster). Bovendien is VROM, net zoals bij de vergunningverlening voor inrichtingen van algemeen belang in het kader van de Wet milieubeheer, ook geëquipeerd om buisleidingen van algemeen belang te vergunnen, waarbij via de voorgenomen één-VROM-vergunning aanpak tevens een optimale afstemming met de ruimtelijke ordeningswetgeving en de Bouw-vergunning kan ontstaan. Tenslotte speelt de overweging dat de minister van EZ per 1 januari 2005 verantwoordelijk zal zijn voor het gehele Gasnet, hetgeen uit oogpunt van

functiescheiding bij de afweging van belangen in het kader van de vergunningverlening het minder wenselijk kan maken dat dezelfde minister ook bevoegd gezag is in deze procedure.

Op grond van deze overwegingen wordt geadviseerd de primaire verantwoordelijkheid voor het dossier buisleidingen bij het ministerie van VROM te leggen.

Dit impliceert:

- aanwijzing van de minister of staatssecretaris van VROM tot bevoegd gezag voor buisleidingen in de daarvoor bestaande en tot stand te brengen regelingen
- overdracht van de zgn concessiedossiers van EZ naar VROM
- overgang van de Planologische Werk Commissie (PWC) van EZ naar VROM
- afspraken over de betrokkenheid van EZ en V&W bij de aanlegprocedures voor nieuwe buisleidingen in verband met hun primaire verantwoordelijkheid voor bepaalde deelaspecten en publieke belangen en/of het daarbij in te zetten instrumentarium
- benutten van de Wet milieubeheer voor de tot stand te brengen wettelijke regelingen voor buisleidingen
- aanwijzing van de VROM-Inspectie als eerstelijns toezichthouder buisleidingen op rijksniveau (meta-toezicht), aanwijzing van toezichthouders voor gerelateerde aspecten bij andere overheden en diensten, en opbouw van de daarvoor benodigde kennis
- afspraken over financiële compensatie van VROM door EZ voor achterstallig onderhoud en over de extra benodigde mankracht (ca. 8 fte bij VROM voor structurele taken).

visie

Voor een goed beheer van de buisleidingen en voor het benutten van de kansen die buisleidingen voor de economie en het vervoer van gevaarlijke stoffen bieden, is een duidelijk beleidsvisie op rijksniveau onontbeerlijk. Er moet dan ook niet worden volstaan met een beperkte status-quo visie zoals nu in de Nota Ruimte, maar in samenhang met ontwikkelingen op gerelateerde beleidsvelden een strategische visie worden ontplooid, die voor de komende 5 à 10 jaar de koers aangeeft voor het handelingsperspectief van overheden en bedrijfsleven m.b.t. buisleidingen en buisleidingvervoer. Een inhaalslag als het ware op de gemiste kansen in de recente beleidsnota's Ruimte, Mobiliteit en Zeehavens, en een uitwerking van de beleidsvoornemens voor ondergrondse ordening. De ministeries van EZ en van V&W hebben hieraan een belangrijke bijdrage te leveren. Daarbij moet ook aandacht worden gegeven aan de in de komende decennia te verwachten nieuw stromen (CO2 voor de tuinbouw en voor opslag als afvalproduct van grote verbrandingsinstallaties, restwarmte, biomassa) die per buisleiding zullen worden vervoerd en aan de mogelijke ontwikkeling van Europese buisleidingnetwerken. Ook is het aan te bevelen om in de visie aan te sluiten bij de in de Nota Ruimte ingezette tendens om meer vanuit de ondergrondse laag sturing te geven aan de bovengrondse ruimte ontwikkeling en bij de zgn. verruimde reikwijdte van de Wet milieubeheer die het mogelijk maakt de aan- en afvoeraspecten van activiteiten met gevaarlijke stoffen uit veiligheidsoogpunt te optimaliseren.

Ten aanzien van de vraag in welke Nota (structuurvisie) deze visie en de bijbehorende ruimtelijke aspecten van buisleidingen het beste kunnen worden ondergebracht zijn meerdere opties denkbaar:

- een aparte Nota Buisleidingen (VROM + EZ + Defensie), waarin het beleid en de ruimtelijk reserveringen (indicatieve tracés) voor alle hoofdtransportleidingen zijn opgenomen, inclusief de regionale gastransportleidingen en de hoofdleidingen voor watervoorziening.

- een Nota Verbindingen (EZ + VROM), waarin het beleid en de ruimtelijke reserveringen voor de hoofdverbindingen electriciteit, buisleidingen en telecom zijn opgenomen.
- Andere varianten waarbij EZ het voortouw heeft, zoals een Nota Netwerken, waarvan de scope beperkt blijft tot die van het huidige SEV en SBUI, met een aparte structuurvisie voor telecomverbindingen.

De optie om de meer uitgewerkte structuurvisie voor buisleidingen alsnog in te bouwen in de Nota Ruimte lijkt inmiddels een gepasseerd station, gelet op het behandlingsstadium waarin deze nota thans verkeert en de bij VROM levende bezwaren om in deze nota alsnog een meer specifiek sector-onderwerp uit te werken, die een extra complicatie kunnen vormen.

Vanuit de overweging dat het huidige, meermalen verlengde SBUI niet meer voldoet, dat het ontwikkelen van een strategische beleidsvisie van groot belang is voor het op orde brengen van het dossier buisleidingen, dat het zowel uit oogpunt van ruimtelijke ontwikkeling als uit oogpunt van veiligheidsborging gewenst is om buisleidingen zo snel mogelijk met de status indicatieve tracés in een PKB of structuurvisie te verankeren en dat daartoe een alleen op buisleidingen toegespitste nota meer geschikt lijkt dan een nota waarin ook andere infrastructuur wordt behandeld, terwijl diezelfde urgenties niet aanwezig lijken te zijn voor die andere vormen van infrastructuur/netwerken, valt er veel voor te zeggen om in dit stadium de actualisering van het SBUI te realiseren via een structuurvisie die zich beperkt tot buisleidingen.

Geadviseerd wordt op rijksniveau een strategische visie voor buisleidingen en buisleidingvervoer te ontwikkelen en deze tezamen met de benodigde ruimtelijke reserveringen neer te leggen in een Nota Buisleidingen onder primaire verantwoordelijkheid van VROM met mede-verantwoordelijkheid van EZ (gasleidingen), V&W (transport gevaarlijke stoffen) en Defensie (defensiepijpleidingen).

Veiligheid

De impasse op het punt van de externe veiligheid kan snel worden doorbroken wanneer de minister van EZ, als verantwoordelijk bewindspersoon voor de aardgas transportinfrastructuur (per 1 januari 2005 geheel in handen van het Rijk), met zijn collega van VROM afspraken maakt over het beleidskader voor de externe veiligheid van aardgasleidingen. De kernpunten van dit kader zouden moeten zijn dat het risicobeheer van deze leidingen in lijn wordt gebracht met de huidige wetenschappelijke inzichten, dat deze door een besluit Externe Veiligheid Buisleidingen Wet milieubeheer zo snel mogelijk zullen doorwerken in de ruimtelijke wet- en regelgeving, dat door technische maatregelen (afdekking) in bestaande situaties waar niet aan de risiconormen wordt voldaan de plaatsgebonden risico contouren geleidelijk zullen worden teruggebracht tot de in de circulaire zonering aardgasleidingen van 1984 genoemde afstanden en dat het principe van “de vervuiler betaalt” op de hiermee gemoeide kosten van toepassing zal zijn conform de in de milieuwetgeving gebruikelijke toedeling. Verder dient in overleg met V&W te worden afgesproken welk deel van de voor externe veiligheid bij VROM beschikbare budgetten kan worden ingezet voor de bekostiging van toezicht en extra maatregelen op dit gebied. Hiermee kan het thans lopende onderhandelingsproces worden versneld, wordt aan alle partijen duidelijkheid geboden over de gevolgen van het aangescherpte veiligheidsbeleid en wordt het ontstaan van planschade in bestemmingsplannen als gevolg van grotere restricties in de omgeving van aardgas transportleidingen zo veel mogelijk voorkomen.

Als dergelijke afspraken niet op korte termijn worden gemaakt, is de kans groot dat de finale besluitvorming waarmee aan de impasse en de daarmee samenhangende onzekerheden een eind wordt gemaakt, door de thans gevolgde stap-voor-stap aanpak (overleg op werkniveau – bestuurlijk overleg- circulaire – wetgeving) nog een aantal jaren op zich zal laten wachten.

Geadviseerd wordt de minister van EZ en zijn collega van VROM op korte termijn een beleidskader te laten vaststellen voor de externe veiligheid van aardgasleidingen, waarmee het lopende proces voor aanpassing van de veiligheidseisen wordt versneld en op korte termijn een einde kan worden gemaakt aan de belangrijkste onzekerheden over de ruimtelijke implicaties, de omvang van de kosten en de toedeling daarvan.

6.2 de inhaalslag

Hiervoor is geconstateerd dat er op het punten van de externe veiligheid, de security, het toezicht, grondroeren en de behandeling van incidenten ernstige tekortkomingen bestaan die zo snel mogelijk dienen te worden opgeheven. Ook is geconstateerd dat de drie departementen hierbij ieder bepaalde verantwoordelijkheden hebben en dat er dus moet worden samengewerkt en vanuit elk departement beschikbaar instrumentarium moet worden ingezet om de inhaalslag te maken. Een aanpak waarbij ieder departement op eigen terrein aan het opheffen van deze tekortkomingen werkt en deze vervolgens met de andere departementen afstemt zal te lang duren en mist de noodzakelijke interactie, samenhang en synergie in de te nemen maatregelen; er moet een projectmatige samenwerking worden toegepast waarbij de drie departementen zodanig samenwerken dat in de geest van het project Andere Overheid optimaal gebruik wordt gemaakt van de gezamenlijk beschikbare expertise, diensten en instrumenten. Verder moet daarbij goed worden samengewerkt met de andere overheden en met het betrokken bedrijfsleven – met name de VELIN- en moet goed worden afgestemd op de inmiddels reeds op rijksniveau in gang gezette trajecten inzake de zgn. grondroerdersregeling en de uitwisseling van informatie over kabels en leidingen, de risicoregistratie van gevaarlijke stoffen en de ondergrondse ordening.

Geadviseerd wordt om tegelijk met de aanwijzing van het ministerie van VROM als eerstverantwoordelijke voor het buisleidingdossier een gezamenlijke Taskforce van VROM, EZ en V&W in te stellen voor de te maken inhaalslag.

Deze inhaalslag moet zich vooral richten op

- het formuleren van nieuwe veiligheidseisen en een bijbehorend saneringsprogramma voor aardgasleidingen
- het verhogen van de security in het kader van het BZK-project vitale infrastructuur
- de totstandkoming van een deugdelijke registratie van essentiële leidinggegevens ten behoeve van het voorkomen van graafincidenten, toezichthouders en hulpdiensten
- de actualisering van ruimtelijke reserveringen voor buisleidingen en de doorwerking van de in PKB's en nota's/structuurvisies reeds opgenomen reserveringen in ruimtelijke plannen
- het organiseren van een adequate toezichtorganisatie met duidelijk omschreven verantwoordelijkheden
- het opzetten van een calamiteitenorganisatie buisleidingen

6.3 Beleidsvernieuwing

De noodzakelijke beleidsvernieuwing omvat naast de reeds genoemde ontwikkeling van een strategische visie het formuleren van de grondslagen en uitgangspunten voor de ter opheffing van de geconstateerde tekortkoming benodigde wet- en regelgeving en eventuele andere instrumenten. Daarbij speelt ook de coördinatie van de ontwikkeling van deze regelgeving met andere wetgevingstrajecten die voor het buisleidingdossier relevant zijn, zoals de grondroerdersregeling, de Wet opheffing juridische belemmeringen, de regelgeving in het kader van de nieuwe Wro en het actieprogramma Ondergrondse Ordening.

Zoals eerder aangegeven biedt het gebruik van de Wet milieubeheer voor de te regelen buisleidingspecifieke onderwerpen belangrijke voordelen boven een aanpak waarbij gebruik wordt gemaakt van bestaande wettelijke instrumenten van de diverse departementen, zodat het aanbeveling verdient zo veel mogelijk in de Wet milieubeheer onder te brengen, waarbij per onderwerp al naar gelang hun specifieke verantwoordelijkheid naast de minister van VROM één of meer andere ministers betrokken zijn. Ook hier is dus nauwe interdepartementale samenwerking nodig.

Teneinde de primaire verantwoordelijkheid voor de technische en technisch-organisatorische staat van de leidingen maximaal bij de leidingbeheerders te houden, dient de wet- en regelgeving zich voor wat betreft inhoudelijke eisen zoveel mogelijk te beperken tot het stellen van kaders, randvoorwaarden en doelvoorschriften en het verschaffen van een wettelijke basis voor de NEN-norm 3650. De bedrijven dienen in dit verband via certificatie en periodieke rapportering verantwoording af te leggen over hun leidingbeheersysteem zodat het toezicht op de buisleidingen zelf tot meta-toezicht (systeemtoezicht) beperkt kan blijven. Het beheersysteem dient door een daartoe aangewezen onafhankelijke instantie te worden gevalideerd.

Geadviseerd wordt om de in te stellen Taskforce tevens te belasten met het op gang brengen van de noodzakelijke beleidsvernieuwing.

Het gaat daarbij in het bijzonder om;

- het ontwikkelen van een strategische beleidsvisie voor buisleidingen en buisleidingvervoer
- grondslagen en uitgangspunten voor de in het kader van de Wet milieubeheer tot stand te brengen wettelijke regelingen voor de aanleg, zorgplicht, de technische eisen (wettelijke basis voor de NEN-norm 3650), milieu- en veiligheid, registratie van essentiële leidinggegevens, verplichte doorwerking van veiligheidseisen in ruimtelijke plannen, leidingbeheer, toezicht en handhaving, incidentenregeling en incidentenregistratie
- voorstellen voor de verbetering van de afstemming tussen de specifieke buisleiding-regelgeving en het ruimtelijk instrumentarium, waaronder een mogelijke meldingsplicht voor art. 19 WRO procedures nabij buisleidingen
- de beheerstrategie voor buisleidingen

6.4 Taskforce

De combinatie van de inhaalslag en het op gang brengen van de beleidsvernieuwing door één gezamenlijke Taskforce maakt het mogelijk de schaarse kennis en deskundigheden in één tijdelijke doelgerichte organisatie te bundelen en daarmee de op dit dossier bestaande interdepartementale gevoeligheden te overstijgen.

De Taskforce kan in zijn werkzaamheden waar nodig en opportuun ook aandacht besteden aan het op gang brengen van een oplossing voor een aantal andere kwesties die in het kader van het buisleidingdossier spelen. Als voorbeeld kunnen worden genoemd het actualiseren van de risicoatlas buisleidingen, maatregelen voor het op peil brengen van de kennis en expertise m.b.t. buisleidingen binnen de overheid en de toekomstige rol en positionering van de Stichting Buisleidingenstraat Zuid-West Nederland die wellicht landelijk een nuttige functie kan vervullen in het beheer en bij de implementatie van buisleidingbeleid in ruimtelijke plannen.

De Taskforce zou zijn werkzaamheden binnen twee jaar moeten kunnen voltooien met als resultaat dat de genoemde 5 ernstige tekortkomingen zijn opgeheven en dat op de andere geconstateerde gebreken voldoende voortgang is geboekt om het dossier in de volgende kabinetsperiode weer als “op orde” te kunnen beschouwen. Het kan daartoe noodzakelijk zijn dat de ontwikkeling van wetgeving m.b.t. buisleidingen en eventuele andere instrumenten een

extra hoge prioriteit krijgt binnen de betrokken departementen, en dat in bepaalde gevallen voor overleg en consultatie spoedprocedures worden gevolgd. Lopende trajecten zullen zonodig moeten worden versneld, zoals de opstelling van een grondroerdersregeling, die volgens de huidige planning eerst een jaar na het uitbrengen van het voornemen daartoe het parlement zal bereiken.

Een eerste aanzet voor een actieprogramma van de Taskforce is opgenomen in Bijlage C. De Taskforce zou moeten rapporteren aan het bestaande DG-beraad Buisleidingen, dat de Taskforce slagvaardig zal moeten begeleiden en daartoe een vergaand mandaat zou moeten krijgen.

De Taskforce zal moeten beschikken over een vaste bezetting van ca 10 medewerkers (inclusief ondersteuning) en incidenteel tijdelijk andere deskundigen kunnen inschakelen. De departementen van VROM, EZ en V&W zouden elk tenminste 2 medewerkers voor de Taskforce beschikbaar moeten stellen, de overige capaciteit kan worden ingehuurd.

De Taskforce zal een werkbudget moeten krijgen van ca. 1 mln Euro per jaar voor onderzoek, inhuren van capaciteit en externe ondersteuning, en andere uitvoeringskosten.

Bij zijn werkzaamheden zou de Taskforce een beroep moeten kunnen doen op de specifieke deskundigheid vanuit de sector en de Raad voor de Transportveiligheid.

Geadviseerd wordt de Taskforce in te stellen voor een periode van twee jaar, met een capaciteit van 10 fte en een werkbudget van 1 mln Euro/jr. Het DG-beraad Buisleidingen fungeert als Stuurgroep.

6.5 overige punten

Naast de 10 eerder genoemde tekortkomingen spelen er bij het dossier buisleidingen nog een aantal andere onderwerpen, die bij het op orde brengen van dit dossier in de komende tijd aandacht zullen moeten krijgen.

In bijlage D is een issue-matrix opgenomen waarin de huidige stand van zaken voor alle relevante onderwerpen is aangegeven op basis van de *huidige* verantwoordelijkheidstoedeling tussen de 3 ministeries.

Wanneer de eerste verantwoordelijkheid volgens het onderhavige advies wordt neergelegd bij het ministerie van VROM, dient deze matrix dienovereenkomstig te worden aangepast en kan deze dienen als een checklist voor de Taskforce.

Geadviseerd wordt de issue-matrix in bijlage D te actualiseren na de formele vaststelling van het primair verantwoordelijke ministerie voor het dossier buisleidingen en deze matrix als checklist te gebruiken bij het werk van de Taskforce.

7. aanbevelingen

Samenvattend worden voor het dossier buisleidingen de volgende aanbevelingen gedaan:

- 1. het ministerie van VROM wordt eerst verantwoordelijke voor het buisleidingdossier.**
- 2. de ministeries van VROM, EZ en V&W ontwikkelen gezamenlijk een strategische visie voor buisleidingen en buisleidingvervoer.**
- 3. deze visie wordt tezamen met de nodige reserveringen in ruimtelijke plannen neergelegd in een nota Buisleidingen onder eerste verantwoordelijkheid van het ministerie van VROM, dat de status van structuurvisie verkrijgt. Voor de doorwerking van de reserveringen in ruimtelijke plannen wordt de procedures van de nieuwe Wro gebruikt, waaronder de projectprocedure.**

4. de bewindslieden van EZ en VROM stellen op korte termijn een beleidskader vast voor de externe veiligheid langs gastransportleidingen.
5. de ministeries van VROM, EZ en V&W stellen een gezamenlijke Taskforce in voor de inhaalslag en het op gang brengen van de beleidsvernieuwing m.b.t. het buisleidingdossier. Deze ministeries zetten hiervoor hun kennis, deskundigheid en instrumentarium met de nodige prioriteit in.
6. de Taskforce werkt met een doelgericht actieprogramma waarin de onderwerpen externe veiligheid, security, toezicht, grondroeren en behandeling van incidenten de hoogste prioriteit hebben.
7. voor de borging van de publieke belangen van buisleidingen wordt waar mogelijk gebruik gemaakt van de mogelijkheden van de Wet milieubeheer. De tot stand te brengen wet- en regelgeving beperkt zich zoveel mogelijk tot kaderstelling en laat de technische en organisatorische invulling zoveel mogelijk over aan de bedrijven, die daarvoor via rapportages en certificering verantwoording afleggen. Het ministerie van VROM wordt bevoegd gezag voor de aanlegvergunning; deze vergunning gaat deel uitmaken van het één-VROM-vergunning systeem.
8. De verantwoordelijkheid voor het toezicht op de naleving van de wettelijke regels voor buisleidingen wordt gelet op het bovenlokale van buisleidingen neergelegd bij de VROM Inspectie. Het gaat hierbij om meta-toezicht: de leidingbeheerders zullen zelf moeten zorgdragen voor adequate leidingbeheersystemen en daarvoor periodiek verantwoording moeten afleggen.
9. de in het kader van de wettelijke Registratie Risico's gevaarlijke stoffen voorziene registratie van de kerngegevens van buisleiding en de in het kader van de voorgenomen grondroerdersregeling voorziene registratie en uitwisseling van leidinggegevens worden zodanig op elkaar afgestemd dat op korte termijn een registratiesysteem beschikbaar komt dat zowel voor de ruimtelijke plannen, de borging tegen schade door grondroeren als voor de hulpdiensten de nodige informatie verschaft.
10. de Taskforce besteedt ook aandacht aan de andere voor het buisleidingdossier relevante onderwerpen, die in de issue-matrix zijn opgenomen.

Overzicht van gevoerde gesprekken

- **Ministerie van Economische Zaken**
drs. G.J. Lankhorst (dgE); drs. Chr. Buijink (dgOI); drs A.van Bohemen (dir EM/DGE)
- **Ministerie van Verkeer en Waterstaat**
mw J. Tammenoms Bakker (dgG&L); mr. G.J. Olthoff (dir A/DGG);
dr.ing. F.J.H. Mertens (inspecteur-generaal)
- **Ministerie van VROM**
ir. J. van der Vlist (dgM); ir. I. Bakker (dgR); mw D. Burmanje (hdir Kadaster);
ing. C. Moons (dir EV); mr. G.J.R. Wolters (inspecteur-generaal)
- **Ministerie Van BZK**
drs. H. Geveke (dir Crisisbeheersing/DGV), drs. L. van Vliet (hoofd risicobeleid/CB)
- **Ministerie van Defensie**
C. van Vliet (dir Defensie Pijpleidingen Organisatie), H. Groenendijk (HDM),
A. Dalmijn (CROMD)
- **IPO**
H.J.M. Alders (CdK Groningen), K. Kranenburg (BZK/Brandweer)
- **VNG**
G. de Goede (dir Fysieke en Economische Infrastructuur), R. van Vliet
- **VELIN**
M.L.J.J. van Berkom (dir VELIN), ir. M. Kornalijslijper (manager beheer
buisleidingen Gasunie)
- **VNCI**
Drs. P. Noordervliet (directeur)
- **Buisleiding Industrie Gilde**
ing. J.J. van den Berg (voorzitter BG), drs. D. 't Hooft (alg.dir NDL),
mw F.N. van den Broek (NDL)
- **Havenbedrijf Rotterdam**
T. Tuytel (directeur GHB), R. Kaptein (GHB)
- **Raad voor de Transportveiligheid:**
Mr. P. van Vollenhoven (Voorzitter), dr.ir. J.P. Visser (lid), drs. J.H. Pongers (asecr.)
- **KLIC**
P. Rietjens (directeur KLIC)
- **Stichting Buisleidingenstraat ZW Nederland**
K. Haeck (directeur)
- **NIBRA**
Prof. Dr. B.J.M. Ale (programmamanager onderzoek)

Overzicht van geraadpleegde stukken

1. Structuurschema Buisleidingen, deel D: Regeringsbeslissing, Tweede Kamer 1983-1984, 17375, nrs. 9-10, april 1984.
2. NEN-norm 3650 Eisen voor buisleidingsystemen, 2003
3. Transport onder ons: Van visie naar realisatie, eindrapportage IPOT, augustus 2000
4. Brief Minister van Verkeer en Waterstaat inzake Ondergronds transport en buisleidingen, Tweede Kamer, 1999-2000, 26018, nr. 3, augustus 2000
5. Nationaal Verkeers- en Vervoersplan, deel B: Planologische Kernbeslissing, Tweede Kamer, 2000-2001, 27455, nr. 4, mei 2001
6. Rapport MDW-werkgroep Buisleidingenconcessies, Ministerie van Verkeer en waterstaat, juli 2001
7. Rapportage Onderzoek Doorwerking SBUI in streek- en bestemmingsplannen, bureau Nieuwland, november 2001
8. Samenvattend rapport veiligheidsbeschouwingen Hoofdtransportleidingen Nederland, document 021995, RI Bureau Lievense, december 2002
9. Brief Minister van Economische Zaken inzake Kabels en leidingen: Beleidskader 'Verplichte informatie-uitwisseling', 23 november 2004
10. Brief Minister van VROM inzake 'ruimtelijke ordening ondergrond', M359, 24 november 2004
11. Nota Mobiliteit, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 30 september 2004
12. Brief van de Minister en Staatssecretaris van Economische Zaken: Industriebrief 'hart voor de industrie', oktober 2004
13. Nota Zeehavens: ankers van de economie, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2 november 2004
14. Nota Ruimte, Ministerie van VROM, 27 april 2004
15. Wetsvoorstel wijziging Wet milieubeheer(Registratie gegevens externe veiligheid inrichtingen, transportroutes en buisleidingen), Tweede Kamer, 2002-2003, 28767
16. Rapport Themaonderzoek Buisleidingongevallen, Raad voor de Transportveiligheid, te publiceren in januari 2005
17. Circulaire "Zonering langs hogedruk aardgastransportleidingen", DGMH/B nr. 0104004, Ministerie van VROM, 26 november 1984
18. Circulaire "Bekendmaking van beleid ten behoeve van de zonering langs transportleidingen voor brandbare vloeistoffen van de K1-,K2- en K3-categorie", Ministerie van VROM, april 1991
19. Brief van de Hoofddirecteur van de N.V. Nederlandse Gasunie aan de minister van Verkeer en Waterstaat inzake risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen, 4 november 2004
20. Rapport Registratie en analyse van pijpleidingincidenten 1999 t/m 2003, eerste voortgangsverslag projectgroep incidentenreductie, VELIN, oktober 2004
21. Persbericht N.V. Nederlandse Gasunie inzake veiligheid hoofdtransportleidingen voor aardgas in Nederland, 6 augustus 2004
22. Beantwoording schriftelijke vragen leden Tweede Kamer Van Heteren en Van Dam over onvoldoende informatie bij de brandweer inzake ligging van gasleidingen, door de minister van BZK, kenmerk 2030420920, 28 oktober 2004

23. Brief van prof.dr. B.M. Ale, NIBRA aan ir. M.E.E. Enthoven d.d. 29 november 2004
24. Brief van de Raad voor de Transportveiligheid aan de minister van BZK inzake het toezicht op veilig transport per buisleiding, RVTV 2003/010543, 28 oktober 2003
25. Brief van de Staatssecretaris van VROM aan de voorzitter van de Raad voor de Transportveiligheid , EV/2004.097976, 27 oktober 2004-12-12
26. Projectrapportage Inspectie van beheerssystemen buisleidingen door provincie Zeeland (versie 3.3), 20 augustus 2004-12-12
27. Brief van het College van GS Zuid-Holland aan de minister van Verkeer en Waterstaat inzake regelgeving buisleidingen en Risicoatlas Buisleidingen, 10 november 2004

BIJLAGE C

AANZET ACTIEPROGRAMMA TASKFORCE BUISLEIDINGEN

ACTIE	STREEFDATUM GEREED	
-------	-----------------------	--

FASE 1

1. Actualisering van de issue-matrix buisleidingen op basis van de nieuwe verantwoordelijkheidstoedeling	februari	2005
2. Voorbereiden van een beleidskader Externe Veiligheid	maart	2005
3. Overdracht buisleidingdossier van EZ aan VROM	maart	2005
4. Intensiveren subproject Buisleidingen van het BZK-project Vitaal	maart	2005
5. Optimalisatie opzet registratie kerngegevens leidingen t.b.v. gravers, risicocontouren, toezichthouders, hulpdiensten	april	2005
6. Stappenplan actualisering reserveringen buisleidingen en doorwerking in ruimtelijke plannen + verbetering afstemming met wetgeving RO	april	2005
7. Ontwikkeling van een strategische beleidsvisie buisleidingen inclusief start onderzoek naar mogelijkheden van meer transport per buisleiding	april	2005
8. Opstellen plan organisatie toezicht en op peil brengen van de daarvoor benodigde kennis	mei	2005
9. Voorbereiding toezicht en handhaving door VROM inspectie	december	2005
10. Opzetten van een calamiteitenorganisatie buisleidingen	juni	2005
11. Opstellen grondslagen en uitgangspunten wettelijke regelingen Buisleidingen in kader van Wet milieubeheer	juni	2005
12. Opstellen beheerstrategie buisleidingen	juni	2005

FASE 2

1. Uitwerken veiligheidseisen en saneringsmaatregelen	juni	2005
2. Opstellen nota Buisleidingen	december	2005
3. Implementatie van aangezette acties Fase 1		
4. Op peil brengen kennis buisleidingen bij overheden		
5. Eventuele verbreding taken SBS-ZW Nederland		
6. Andere onderwerpen uit Issue-Matrix		

Buisleidingen Issue Matrix op basis van de huidige verantwoordelijkheidstoedeling tussen de ministeries van EZ, VenW en VROM. **BIJLAGE D**

Beleid				
Onderwerp	Thema/probleem	Gewenste situatie	Actor "formeel"	Stand van zaken/acties
Buisleidingenbeleid	Actualiseren van de beleidsuitgangspunten uit het SBUI en de Nota Ruimte	Vernieuwd Structuurschema met strategische beleidsvisie en een geactualiseerde plankaart.	EZ	EZ overweegt het SBUI te integreren in een nieuw op te stellen Structuurschema Netwerken. Dit zal dan standaard in de procedure gemeld worden aan de Tweede Kamer. In de IPOT- eindrapportage zijn de wensen t.a.v. de vernieuwing van de wet- en regelgeving opgenomen.
Toezicht en handhaving	Voor HTL, RTL en distributieleidingen voor gas ligt het meta toezicht bij de DTe. Er is een lacune in het toezicht op leidingen voor K1, K2 en K3 stoffen.	Heldere definiëring wat de verantwoordelijkheden van de verschillende overheidslagen en het bedrijfsleven in deze zijn + invulling vervolgacties.	EZ	Voor gasleidingen heeft EZ haar toezichthoudende rol door de DTE, (I&I wet, art 8 interventiewet 14 juli 2004) geregeld. Vragen oplossen m.b.t. plicht tot en omgaan met milieuzorgsystemen van het bedrijfsleven. Meta toezicht in provincie Zeeland is ook door de provincie geregeld.
Aanpalend beleid	De mogelijkheid van integratie van beleidsterreinen als drink en industriewater -voorziening, telecom etc. in beeld brengen	Afhankelijk inventarisatie	VROM/EZ	Gesprek tussen EZ en VROM over hoofdtransport waterleidingen in de planning
Verklaring van openbaar belang	Invulling begrip openbaar belang blijkt tijdgebonden. Huidige procedure (Belemmeringenwet Privaatrecht) geeft nu onvoldoende juridische basis).	Aanpassen bestaande wettelijke regeling of in een aanlegwet regelen zodat aanbeveling MDW-traject wordt ingevuld.	VenW	Zaak wordt bezien in het kader van het ambtelijk voorontwerp van de Wet opheffing juridische Belemmeringen, de WojB, dat medio 2005 bij de Raad van Staten dient te liggen.
Procedure m.b.t. aanleg	Meestal met concessieverlening dat heeft echter een onvoldoende juridische basis (MDW rapport) Zelfregulering door het bedrijfsleven.	Eenduidige wettelijke regeling voor: aanleg, randvoorwaarden (o.a milieu, MER), technische (NEN) normen, externe veiligheid, handhaving en toezicht, opruimen, rol provincies en gemeenten en de RPP	EZ	Overheden en bedrijfsleven zijn het eens over de noodzaak van een verbeterde aanlegprocedure. Werkzaamheden liggen stil in afwachting van de besluitvorming naar aanleiding van het advies Enthoven inzake de discussie over de vraag aparte wet of aansluiten bij bestaande wetgeving.
Planschade	Theoretische en praktische mogelijkheid van planschade bij (onvoldoende) doorwerking in bestemmingsplannen	Vaststellen risico voordoen planschade.	EZ	De gevolgen van de nieuwe circulaires over de veiligheidsafstanden bij hoofdtransportleidingen op mogelijke planschade in relatie tot de nieuwe Wro moet door VROM worden uitgezocht.
Doorwerking huidige VROM-circulaires Externe Veiligheid	19 knelpunten tussen bebouwing en veiligheidszones getraceerd (geen acuut gevaar)	Knelpunten zo spoedig mogelijk oplossen in afstemming met bedrijven, gemeenten en provincies.	EZ/VROM	Deze knelpunten zullen opgelost worden tegen de achtergrond van de nieuwe circulaires. De discussie over de nieuwe circulaires loopt.
Knelpunten toekomstige VROM-circulaires Externe Veiligheid - aantal nieuwe knelpunten en - de verantwoordelijkheid daarvoor	Ruimtelijke doorwerking van de buisleidingstroken in gemeentelijke plannen en toezicht hierop door de provincies. Aanleg van hoofdtransportleidingen buiten de gereserveerde stroken en de bewaking en handhaving door de gemeenten van de bebouwingsafstanden.	Opname buisleidingstroken (incl. veiligheidszones) in streek en bestemmingsplannen op basis van actuele ligging buisleidingen en veiligheidszonering nieuwe buisleidingcirculaires. Gebruik stroken voor HTL en bundeling verplichten	VROM	In de aangepaste VROM circulaires worden de nieuwe rekenmethodiek en veiligheidsafstanden vastgesteld en wie verantwoordelijk is voor het oplossen van de knelpunten.
Ondergrondse ordening	Mogelijke conflicten tussen bovengrondse en ondergrondse bestemmingen	Beleidsvaststelling terzake van ondergrondse ordening (n.a.v. kamervragen)	VROM	Brief over ondergrondse ordening is 24-11-2004 naar de Tweede Kamer gegaan.
Security	Security-beleid ontbreekt deels rond kwetsbare buisleidingen.	Sommige leidingen kwetsbaar voor aanslagen	BZK	Het project VITAAL van het ministerie van BZK loopt. De VELIN is betrokken evenals EZ, V&W en VROM

Wet en regelgeving				
Onderwerp	Thema/probleem	Gewenste situatie	Actor "formeel"	Stand van zaken/acties
Grondroeren	Voorkomen van graafschade aan kabels en leidingen, risicoafstanden en graafprocedures in acht nemen. Aandacht voor detectieverplichting in de graafprocedure.	Wettelijke regeling	EZ	Brief Grondroerdersregeling is 23-11-2004 naar de Tweede Kamer gegaan.
Registratie van risicovolle situaties van het vervoer van gevaarlijke stoffen door hoofdtransportleidingen HTL en RTL	Informatie over de ligging en de risico's van leidingen voor vervoer gevaarlijke stoffen moet voldoende snel en nauwkeurig zijn. (zie Grondroerdersregeling)	Wettelijke regeling registratieplicht risicovolle situaties uitgevoerd ten behoeve van informatieverschaffing aan bedrijven en burgers, met verplichting tot terugkoppeling bij onjuiste gegevensverstrekking.	Regeling van VROM Uitvoering EZ	In kader extern veiligheidsbeleid is concept wettekst opgesteld door VROM. De wijziging van de Wet milieubeheer is 16 december aangenomen door de Tweede Kamer. De uitvoering d.w.z. aanleveren van de authentieke gegevens, het databestand van hoofdtransportleidingen aan het RIVM moet door het bevoegd gezag, EZ z.s.m. opgepakt worden. De verantwoordelijkheid voor de authentieke gegevens blijft berusten bij de leidingeigenaren.
Buisleidingcirculaires	Nieuw inzichten in berekenings-systematiek externe veiligheid. Heeft gevolgen voor de eisen in de maatregelen en veiligheidszonering.	Vaststellen nieuwe circulaires (aardgas, olie en chemische producten). Vervanging van de circulaires door het Besluit Externe Veiligheid Buisleidingen bij de Wet Milieubeheer.	VROM	M.b.t. aardgasleidingen loopt het overleg met de Gasunie. In het najaar 2005 zijn de circulaires te verwachten. Geen verplichte rechtstreekse doorwerking.
Nadeelcompensatie regeling	Compensatie voor de gevolgen van gedwongen verlegging van kabels en leidingen bij aanleg van hoofdinfrastructuur.	Acceptabele schadevergoedingsregeling	VenW	Er is een regeling die geen herziening behoeft.
Aanlegregeling	Er ontbreekt een aanlegregeling, waarin tevens de technische normen en veiligheidsafstanden verankerd en het beheer en toezicht geregeld zijn.	Een nieuwe wettelijke aanlegregeling is noodzakelijk (in relatie brengen met de wet opheffing toegang Belemmeringenwet)	EZ	De ontwikkeling ligt stil vanwege de impasse op de visie en verantwoordelijkheid voor en veiligheid van hoofdtransportleidingen en de keuze van het bevoegd gezag met betrekking tot de wetgeving.

Uitvoeringsaspecten				
Onderwerp	Thema/probleem	Gewenste situatie	Actor "formeel"	Stand van zaken/acties
Databestand ligging hoofdtransportleidingen	Informatie uit een netwerk van leidingeigenaren is on-line beschikbaar. Databestanden worden bijgehouden en uitgebouwd op vrijwillige basis. Bevoegd gezag is onduidelijk.	Registratie van relevante gegevens niet langer op vrijwillige basis maar wet registratie risicovolle situaties. Duidelijkheid over het bevoegd gezag voor de uitvoering.	EZ	Het bevoegd gezag is EZ. EZ dient betrouwbare informatie aan te leveren aan het RIVM op basis van de registratieplicht over de ligging van de hoofdtransportleidingen voor het transport van gevaarlijke stoffen. De verantwoordelijkheid voor de authentieke gegevens blijft echter liggen bij de leidingeigenaren.
Organisatie m.b.t. informatie over ligging buisleidingen en kabels (thans KLIC)	Schade door graafwerkzaamheden. Problemen rond betrouwbaarheid en beschikbaarheid van informatie naast de graafwerkzaamheden zelf.	Voorkomen van schade door graafwerkzaamheden. Transparante en toegankelijke gegevens over de ligging van leidingen met gevaarlijke stoffen en graafprocedures.	EZ	Zie grondroeren. Over de rol en relatie van het Kadaster en het KLIC zullen binnenkort beslissingen genomen worden.
Risicoatlas buisleidingen	Door verwarring in de discussie over de verantwoordelijkheidstoedeling is een risicoatlas nog niet gepubliceerd. Alleen te gebruiken onder enkele randvoorwaarden.	Publicatie van een complete atlas en daarmee voldoen aan het verzoek van de provincies en de randvoorwaarden meegeven.	VenW	Risicoatlas hoofdtransportleidingen wordt gepubliceerd met disclaimer. Is gebaseerd op SBUI en vigerende buisleidingcirculaires. In het licht van de nieuwe buisleidingcirculaires zal de risicoatlas te zijner tijd (over ca. 2 jaar) aanpassing behoeven op maatregelen danwel risicoafstanden.
Sanering bestaande en nieuwe knelpunten	19 bestaande veiligheidsknelpunten saneren. Inventarisatie van de gevolgen van de nieuwe circulaire op externe veiligheid nodig en afspraken met sector.	Voldoen aan de ruimtelijke veiligheidsafwegingen Afspraken over de omvang problematiek, eventuele fasering en de verantwoordelijk.	EZ	Uitvoering wacht op politieke duidelijkheid over het eigenaarschap van het dossier. De gesprekken over verantwoordelijkheden van het bedrijfsleven in samenhang met de knelpunten nieuwe circulaire lopen. Het streven is om bij knelpunten aanvullende maatregelen te treffen om zodoende de huidige veiligheidsafstanden te kunnen behouden.
Stichting Buisleidingenstraat Zuid-West Nederland, doel beheren van de leidingstraat tussen Rotterdam en Antwerpen.	Valt onder verantwoordelijkheid van VenW (SBUI noemt busleidingen zones, stroken en straten).	Positionering t.o.v. de Rijksoverheid of een verzelfstandiging nader bepalen.	VenW	In opdracht van de Raad van Beheer is een onderzoek gestart naar een wenselijke toekomstige organisatie/positionering.
Raad voor de Transportveiligheid (RvTv)	Brengt aanbevelingen aan VenW uit n.a.v. buisleidingongevallen (elk voorval in een ondergronds transportsysteem, waarbij dodelijk of ernstig letsel of schade van betekenis is veroorzaakt, dus ook bij water of distributieleidingen gas)	Advisering aan verantwoordelijk ministerie en betrokken bedrijf.	BZK / V&W	Besloten is tot instelling van de Onderzoeksraad voor veiligheid (RvTv wordt daarin opgenomen). Deze heeft een wettelijke taak tot onderzoek (niet verplicht) en doet aan de verantwoordelijke bestuurders (overheid, privaat) aanbevelingen om de veiligheid te vergroten. Binnen een wettelijk vastgestelde termijn laten degenen tot wie de aanbeveling zich richt weten welke maatregelen zij nemen.
Kennisnetwerk	Onvoldoende kennis aanwezig voor een adequate taakuitoefening (o.a. over ligging, aard en hoeveelheid van de stoffen door hoofdtransportleidingen en de externe veiligheid problematiek daarvan bij lagere overheden en hulpdiensten.	Toegang kennis m.b.t. buisleidingen bij lagere overheden. Het zicht op de doorwerking in de Ruimtelijke Ordeningsplannen moet versterkt worden	EZ	Kennis opgebouwd in kader van IPOT, het NVVP, MDW traject en de vervolgacties en nu met het advies Enthoven.

Technische normen				
Onderwerp	Thema/probleem	Gewenste situatie	Actor "formeel"	Stand van zaken/acties
NEN normen (zelfregulering)	Uitgangspunten m.b.t. veiligheid milieu en beheer hoofdtransport-leidingen niet wettelijk verankerd.	Periodieke herziening technische eisen deze NEN - norm aan een wet verankeren.	Bedrijfsven EZ	In 2003 herzien, thans geen actie nodig. Normen te zijner tijd in wetgeving opnemen.

