

Inhoudelijke beschrijving

Buisleidingen zijn buizen voor het vervoer van gassen of vloeistoffen. Zoals aardgas, olie, olieproducten, gasvormige en vloeibare chemische producten en drink- en afvalwater. In de Nederlandse bodem ligt ongeveer 15.000 km aan ondergrondse leidingen die gevaarlijke stoffen onder hoge druk transporteren. Het gaat daarbij vooral om aardgas en brandbare vloeistoffen.

Het vervoersaandeel van buisleidingvervoer, gerekend in gewicht, bedraagt circa 13% van alle goederenvervoer. Inclusief drinkwater is dat 55%. Als we tevens afvalwatertransport meetellen, is dit 75%.

Als transportmiddel is de buisleiding niet meer weg te denken; elke gemeente heeft er in meer of mindere mate mee te maken. Maar de wetgeving rond buisleidingen is versnipperd over diverse wetten en/of Algemene Maatregelen van Bestuur. Hierdoor zijn taken en verantwoordelijkheden van Rijk, provincie en gemeente niet altijd duidelijk. Het huidige ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M), directie Risicobeleid, is verantwoordelijk voor het beleid rond buisleidingen voor gevaarlijke stoffen. Hiervoor heeft het ministerie een speciale projectgroep in het leven geroepen. Deze projectgroep heeft de afgelopen jaren gewerkt aan de voorbereiding van nieuw beleid voor transportleidingen voor gas, olie en chemicaliën op het gebied van:

- Toedeling van de primaire verantwoordelijkheid;
- Bestaande onzekerheden en manco's;
- Doorwerking in de ruimtelijke ordening;
- De organisatie van de uitvoering.

Daarnaast heeft deze projectgroep wet- en regelgeving ontwikkeld voor:

- Aanleg van buisleidingen;
- Zorgplicht;
- Technische eisen;
- Milieu en veiligheid;
- Registratie van leidinggegevens;
- Doorwerking zonering in de ruimtelijke ordening;
- Toezicht;
- Incidentenregistratie.

Afbakening

De ontwikkeling van nieuwe regelgeving is van direct belang voor de rol en taken van de gemeente. Bij de aanleg van buisleidingen voor het transport van gas en chemicaliën krijgt de gemeente te maken met de veiligheidszonering langs de leidingen. Deze zonering is afhankelijk van verschillende factoren, zoals de buisdiameter, de te transporteren stoffen, de ontwerpdruk en de diepteligging. Hierbij moet de gemeente omgaan met beperkingen in de ruimtelijke ordening. Gemeenten zijn verplicht buisleidingen en bijbehorende zoneringen in bestemmingsplannen op te nemen.

Bestemmingsplannen moeten voldoen aan een goede ruimtelijke ordening. Eén van die aspecten om te komen tot een goede ruimtelijke ordening is om rekening te houden met aspecten van externe veiligheid. Om die reden moet in het bestemmingsplan rekening worden gehouden met kabels en leidingen die van invloed kunnen zijn op de veiligheid van de omgeving. In het Besluit externe veiligheid Buisleidingen (Bevb) uit 2010 en de ministeriële regelingen op grond van het Bevb worden de afstandscriteria genoemd. Met die afstandscriteria kan de veiligheidszone (PR) worden berekend. Daarnaast zullen gemeenten bij het nemen van ruimtelijke besluiten (bestemmingsplan,

projectafwijkingbesluit) indien er zich binnen het invloedsgebied kwetsbare objecten bevinden dit moeten verantwoorden (verantwoording groepsrisico).

Ook op het gebied van zorgplicht en toezicht werkt I&M aan nieuwe wetgeving. En ook hierbij heeft de gemeente een belangrijke rol. Welke rol wil zij als toezichthouder spelen? Op het beheer en onderhoud van de leidingen? Op incidentenregistratie? In de taakafbakening tussen Rijk, provincie en gemeente moet GPKL zijn positie bepalen. Het is nog niet duidelijk wie gaat of moet handhaven. Voorlopig heeft I&M zich hierover nog niet concreet uitgesproken. De algemene mening is dat I&M gaat handhaven, maar dit aan overheden zal overlaten die dit al geregeld hebben of gaan regelen. I&M heeft in 2012 de Structuurvisie Buisleidingen gepresenteerd. Het doel daarvan is ruimte te reserveren voor toekomstige buisleidingen voor gevaarlijke stoffen. In de Structuurvisie wordt een hoofdstructuur vastgelegd van ruimtelijke reserveringen (buisleidingstroken) voor het vervoer van gevaarlijke stoffen door buisleidingen in Nederland voor de komende 25 á 30 jaar. Hierin is ruimte beschikbaar voor het leggen van nieuwe buisleidingen voor aardgas, olieproducten of chemicaliën. In de meeste leidingstroken liggen nu al één of meerdere buisleidingen. In de toekomst kunnen daar nog meer leidingen bij komen. De locatie van de leidingstroken is in het voortraject in overleg met provincies, gemeenten, leidingexploitanten en overige instanties met grote zorgvuldigheid vastgesteld. Daarbij is overlap met bestaande of te realiseren bebouwing zoveel mogelijk vermeden. Op www.ruimtelijkeplannen.nl is de visiekaart voor de structuurvisie gepubliceerd. Op deze kaart is precies te zien waar de leidingstroken precies komen te lopen. Dit kan door in te zoomen op de kaart. Ondanks een zorgvuldige voorbereiding kan het voorkomen dat de leidingstroken de belangen van een gemeente, burger of anderen raakt. Wanneer dit kenbaar wordt gemaakt bij I&M dan wordt onderzocht of en hoe het tracé kan worden aangepast.

De riolering als buisleiding valt niet onder dit dossier. Belangen en kennis rond dit specifieke netwerk worden behartigd door [Stichting RIONED](#) (bijzonder GPKL-lid).

Wetgeving

De huidige wetgeving voor of met invloed op buisleidingen is zeer versnipperd:

Milieuwetgeving

- Zorgplichten Wet Milieubeheer, bodembescherming en milieugevaarlijke stoffen
- Registratiebesluit (RIVM)
- Verordeningen gemeenten/provincies (bijv. Leidingenverordening Rotterdam, provincie Zeeland)

Wetgeving Ruimtelijke Ordening

- Wet op de ruimtelijke ordening;
- Milieu-effectrapportage (Wet milieubeheer);
- In de regel is in de nabijheid van een buisleiding - op basis van het bestemmingsplan - een vergunning nodig voor het verrichten van werken of werkzaamheden (bijv. ophogen of ontgraven) (Omgevingsvergunning);
- Vergunning voor het bouwen (als aan het net een vergunningplichtig object is verbonden) (Omgevingsvergunning).

Overige wetgeving

- Het besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb) en de bijbehorende Regeling externe veiligheid buisleidingen (Revb);
- Belemmeringenwet Privaatrecht (ga naar <http://wetten.overheid.nl/>; kies "wetten" en zoek op "Belemmeringenwet privaatrecht");
- Wet informatie-uitwisseling boven- en ondergrondse netten([WIBON](#)).

Stand van zaken en ontwikkelingen

In 2004 werd het rapport "Samen voor de buis" van ir. M.E.E. Enthoven de basis voor het aanpakken van het gehele buisleidingendossier. Het kabinet heeft naar aanleiding van dit rapport onder andere besloten om het toenmalige ministerie van VROM als eerstverantwoordelijke aan te wijzen voor het buisleidingendossier. In februari 2007 informeerde het toenmalige ministerie van VROM de Tweede Kamer per brief over de stand van zaken en de een [plan van aanpak voor het dossier Buisleidingen](#). Dit naar aanleiding van adviezen van een commissie, op verzoek van meerdere ministeries.

Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) Buisleidingen

In 2010 is AMvB door de beide Kamers aangenomen. Onder de naam [Besluit Externe Veiligheid Buisleidingen](#) (Bevb) stelt deze AMvB regels aan:

- Risiconormering en -zoning langs buisleidingen;
- Het opnemen van voorschriften in bestemmingsplannen;
- Technische eisen;
- Het aanwijzen van een toezichthouder;
- Melding van incidenten;
- Beschikbaarheid van noodplannen.

Risicoafstanden

Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en de Gasunie/Velin hebben in overleg nieuwe *risicoafstanden* bepaald voor hogedrukaardgastransportleidingen. Uit nieuwe berekeningsmethoden blijkt dat de plaatsgebonden risicocontouren voor aardgasleidingen soms groter zijn dan werd aangenomen. Afhankelijk van de diepteligging en de wanddikte van de buisleiding kan de berekende risicoafstand veel groter zijn dan de toegestane risicoruimte uit de circulaire van 1984 (die niet meer wordt gebruikt).

Het RIVM heeft ook de risicoafstanden voor de zg. K1, K2 en K3 stoffen opnieuw bepaald en ook de circulaire 'Bekendmaking van beleid ten behoeve van de zoning langs transportleidingen voor brandbare vloeistoffen van de K1-, K2- K3-categorie' is daarmee vervallen en vervangen. Voor de risicoafstanden van de overige stoffen is het RIVM nog met de nadere uitwerking bezig.

Op basis van de verplichtingen voortkomend uit het Bevb, hebben leidingeigenaren een risicoinventarisatie uitgevoerd en zijn saneringsplannen gemaakt. Met de gemeenten waar te saneren risico's aan de orde zijn wordt door de betrokken leidingbeheerders overleg gevoerd en worden oplossingen voorbereid.

Buisleidingen in bestemmingsplannen

Met het Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb) en de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) zijn voldoende instrumenten voorhanden om te bevorderen/verplichten dat gemeenten buisleidingen in bestemmingsplannen opnemen.

Risicoregister

Gemeenten, provincies en Rijk zijn verplicht risicovolle situaties met gevaarlijke stoffen in bedrijven, op transportroutes en bij buisleidingen op te nemen in het *risicoregister*. De gegevens moeten openbaar en via internet te raadplegen zijn op de provinciale risicokaarten. Dit is het gevolg van het [Registratiebesluit externe veiligheid](#), dat op 19 december 2006 in het Staatsblad is gepubliceerd.

Structuurvisie Buisleidingen

Op 12 oktober 2012 is de [Structuurvisie Buisleidingen 2012-2035](#) vastgesteld door de Minister van Infrastructuur en Milieu in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. In de Structuurvisie Buisleidingen zijn leidingstroken aangewezen waar nieuwe buisleidingen voor het transport van gevaarlijke stoffen over lange afstand kunnen worden gelegd. Deze stroken sluiten \square waar mogelijk \square aan bij reeds bestaande leidingen. Door buisleidingen te bundelen wordt er efficiënt met ruimte omgesprongen.

De Structuurvisie Buisleidingen is de opvolger van het Structuurschema Buisleidingen. De structuurvisie faciliteert het vervoer van gevaarlijke stoffen op (inter)nationaal niveau door buisleidingen, met een zo beperkt mogelijke aanspraak op de schaarse ruimte. In de Structuurvisie Buisleidingen is de hoofdstructuur vastgelegd van buisleidingstroken voor het vervoer van gevaarlijke stoffen in Nederland. De structuurvisie is daarmee kaderstellend voor een aantal mogelijke m.e.r.(beoordelings)plichtige activiteiten. Op dit abstractieniveau is de plan-m.e.r.-plicht van toepassing. De milieubeoordeling op plan-m.e.r.-niveau heeft een hoger abstractieniveau waarbij de beoordeling wordt weergegeven in gevoeligheden en kansen voor de omgeving. Daarnaast doorkruist het project Natura 2000-gebieden waardoor mogelijk negatieve effecten op deze gebieden optreden.

Normen

Voor buisleidingen zijn voor de verschillende levensfasen van buisleidingen een aantal van belang zijnde normen (NEN) en praktijkrichtlijnen (NPR) aan de orde. Het Nederlands Normalisatie Instituut (NNI-NEN) is de instelling in Nederland die zorg draagt voor de actualisering hiervan en het aan laten sluiten op Europese regelgeving. De belangrijkste normen in deze, de NEN-3650 serie en de NPR 2760, zijn onderhevig aan actualisatie.

Betrokkenheid GPKL

GPKL heeft als vertegenwoordiger vanuit de gemeentelijke instanties een [direct belang](#) bij het dossier. Wij nemen deel aan verschillende platforms, overlegorganen en (norm)commissies. We overleggen met I&M, EZ, VNG en daaraan gelieerde instellingen.

Voorbeelden (niet limitatief) van producten en overlegstructuren waaraan direct en indirect door het GPKL is deelgenomen zijn:

- Besluit externe veiligheid buisleidingen (BevB);
- Structuurvisie Buisleidingen;
- Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro);
- Concernloket (Gasunie);
- Saneringsaanpak ruimtelijke knelpunten (gevaarlijke stoffen);
- Herziening NPR 2760 (onderlinge beïnvloeding);
- NEN 3650serie (ontwerpnorm buisleidingen);
- Bestuurlijk overleg (Ministerie, IPO en VNG/Gemeenten);
- Kennistafel Buisleidingen.

Visie GPKL

Gemeenten hebben met vele buisleidingen binnen hun grondgebied te maken. Het is van belang dat hiervoor heldere wetgeving komt. Eén algemene, landelijke wetgeving voor buisleidingen met een duidelijke taakverdeling tussen Rijk, provincie en gemeente.

In overleg met I&M en VNG vraagt het GPKL aandacht voor het borgen van een vorm van toestemming voor het leggen, hebben, onderhouden en verwijderen van leidingen. Bijvoorbeeld via een vergunningstelsel. Bij de vergunningverlening, de uitvoering en het beheertoezicht moet de gemeente een belangrijke rol hebben, eventueel te regelen in een gemeentelijke Leidingen Verordening.

Om onze visie uit te dragen, nemen we actief deel aan werkgroepen, doen we aanbevelingen aan lokale en landelijke bestuurders en trekken we op met I&M en VNG. Bij onze advisering wegen we de voor- en nadelen voor gemeenten af. Voor de beleidsontwikkeling rond zorgplicht en toezicht proberen we de belangen van met name de kleinere gemeenten te behartigen. Voor hen is het tenslotte lastiger de handhavingsrol intern onder te brengen. GPKL zal bekijken welke alternatieven hierbij voorhanden zijn.

Verwijzingen

- [Relevant.nl](#) (thema buisleidingen) Actuele ontwikkelingen in het werkveld van Externe Veiligheid, een overzicht van de regelgeving en informatie over de uitvoeringspraktijk. Met uitgebreide links naar andere informatiebronnen, waaronder de Kennistafel Buisleidingen;
- De Rijksoverheid heeft een dossier Buisleidingen, met daarin vooral aandacht voor Externe Veiligheid en de [Structuurvisie buisleidingen 2012-2035](#);
- RIVM-rapporten vanwege onderzoek t.b.v. buisleidingen worden ontsloten via <http://www.rivm.nl/Zoeken/Bibliotheek>;
- Ook de VNG besteedt op haar site aandacht aan kabels en leidingen en maakt haar standpunt m.b.t. buisleidingen duidelijk. Gebruik de zoekfunctie met trefwoord [buisleidingen](#);
- Ook Relevant besteedt aandacht aan het [thema CO2-opslag](#);
- Warmte/koude-systemen zullen veelal worden aangesloten op warmtenetten
- Kijk ook bij de Documenten Buisleidingen bij het GPKL.