



Vereniging van Leidingeigenaren in Nederland

7 mei 2021

Toelichting op de notities Bouwkundige maatregelen buisleidingen en Buisleidingstroken.

In 2019 heeft Velin aan Royal HaskoningDHV (RHDHV) opdracht gegeven om bijeenkomsten te organiseren voor buisleidingeigenaren en andere stakeholders (incl. overheid). De bijeenkomsten waren erop gericht om gezamenlijk, met stakeholders, inzicht te genereren in hoe omgegaan kan worden met aandachtsgebieden rondom buisleidingen en toekomstige leidingstroken. Daarnaast is het doel om stakeholders mee te nemen in nut en noodzaak van gezamenlijke vaststelling van maatregelen in de breedste zin van het woord - en in de urgentie daarvan om personen en gebouwen in aandachtsgebieden te beschermen, uitgaande van de nieuwe regelgeving onder de Omgevingswet. Deelnemers aan deze bijeenkomsten waren naast Velin en RHDHV, Gasunie, PPS, Havenbedrijf Rotterdam, Gemeente Rotterdam, Provincie Zuid Holland, DCMR, Omgevingsdienst Midden-Holland, IPO, IFV, VNG. Daarnaast waren de ministeries van IenW, EZK en BZK en het RIVM als toehoorders aanwezig.

In de uitwerking van de opdracht van VELIN aan RHDHV zijn bovendien vertegenwoordigers van Cauberg Huygen, AVIV en Antea Group aangeschoven en hebben hun medewerking verleend in de totstandkoming van het eindresultaat.

De uitkomst van deze bijeenkomsten resulteerde in een opsplitsing in 2 delen:

- ❖ Buisleidingstroken – aandachtspunten.
 - Inventarisatie toekomstige buisleidingen.
 - Hoe gaan we ruimte reserveren
 - Bepaal realistische aandachtsgebieden.
 - Gebruik gezond verstand bij bepaling van voorschriftgebieden in de nieuwe aandachtsgebieden.
 - Zorg voor uniformiteit bij gemeentelijke – regionale overheden.

- ❖ Bouwkundige maatregelen in aandachtsgebieden a.g.v buisleidingen.
 - Huidige bouwkundige maatregelen bieden, zeker nabij hogedruk aardgastransportleidingen niet gewenste beschermingsniveau.
 - Partijen in de gehele keten ontberen de juiste kennis voor juiste toepassing bouwkundige maatregelen te beoordelen en te controleren.
 - Vertaling van aanvullende eisen uit Bbl in praktijk lastig door gebrek aan bepalingsmethoden, kennis en ervaring.
 - Kans dat overheid voorschriftgebieden aanwijst waarin bouwkundige maatregelen (normaal gesproken) niet effectief zijn.
 - Gesignaleerd wordt dat de bouwwereld geen kennis heeft van aanvullende eisen uit Bbl.
 - Leveranciers bieden soms oplossingen op basis van old-school – not fit for purpose door kennisgebrek en/of kosteneffectiviteit.
 - Ontbreken van richtlijnen, specificaties, normen voor deze nieuwe situaties.
 - Toegepaste bouwmaterialen zijn gecertificeerd onder andere omstandigheden dan volgens beschermingsdoel vanuit EV wordt verwacht.
 - Effectiviteit bouwkundige maatregelen is maatwerk door situatie-specifieke eisen. En dit kan pas plaatsvinden bij planontwerp en niet bij vaststellen omgevingsplan.
 - Gevolg van dit alles: andere bestuurlijke afweging is noodzakelijk en vermijden van schijnveiligheid.

In het hierboven geschetste traject zijn uiteindelijk 2 eindnotities verschenen die u bijgaand aantreft:

- I. Bouwkundige maatregelen buisleidingen, dd. 14-jan-21, met kenmerk BG5788IBNT2010211619.
- II. Buisleidingstroken, opgaven voor gemeenten met buisleidingen, dd. 09-mar-21 met kenmerk BG5788.

Notitie / Memo

HaskoningDHV Nederland B.V.
Industry & Buildings

Aan: Projectgroep
Van: Simone van Dijk en Merle de Lange
Datum: 14-Jan-21
Kopie:
Ons kenmerk: BG5788IBNT2010211619
Classificatie: Projectgerelateerd
Goedgekeurd door: [Click or tap here to enter text.](#)

Onderwerp: Vervolgacties project Bouwkundige maatregelen buisleidingen

Buisleidingstroken - aandachtspunten

Context

Voor buisleidingstroken kennen wij de Structuurvisie buisleidingen (SVB). Hierin zijn buisleidingstroken aangewezen, evenals reserveringen en zoekgebieden voor toekomstige buisleidingen van nationaal (bovenregionaal) belang. De inhoud van de structuurvisie, die vertaald is naar het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro, titel 2.9), is één op één overgenomen in de Omgevingswet.

In de huidige situatie is de borging van de risicoruimte die nodig is voor toekomstige stroken onvoldoende gegarandeerd. Gemeenten zijn wel verplicht om het voorkeurstracé voor een toekomstige strook te vrijwaren van bebouwing, maar niet om dit tracé op te nemen in het bestemmingsplan (zie art. 2.9.4). Dit verandert niet onder de Omgevingswet.. De huidige problematiek blijft daardoor bestaan. Wel worden het register externe veiligheidsrisico's en de Atlas van de leefomgeving straks ingezet om de reserveringsstroken inzichtelijk te maken

Daarnaast verandert het omgevingsveiligheidsbeleid en gaan we werken met aandachtsgebieden voor het groepsrisico. Op dit moment is nog niet geregeld hoe om te gaan met aandachtsgebieden voor (toekomstige) buisleidingstroken.

Voorgaande leidt tot problemen voor zowel gemeenten als exploitanten/leidingeigenaren. Zowel gemeenten als exploitanten hebben behoefte aan ruimte. Gemeenten voor ruimtelijke ontwikkelingen, exploitanten voor de aanleg van nieuwe leidingen. Beide maken aanspraak op dezelfde ruimte, waarbij belangen kunnen conflicteren. Dit vraagt om duidelijke afspraken en regie op ruimtelijke doorwerking. Daarnaast is er geen enkele partij die de belangen (o.a. benodigde risicoruimte) van toekomstige leidingen kan behartigen, omdat er immers nog geen exploitant voor is.

Dit document is opgesteld naar aanleiding van praktijkervaringen van diverse partijen, waaronder gemeenten en exploitanten/leidingeigenaren/brancheorganisaties (zie bijlage 1). Alle partijen lopen in de praktijk tegen problemen aan.

Resultaten werksessie

Op 11 november 2020 en 14 december 2020 zijn er een werksessies geweest om de urgentie van de geschetste problematiek uit te werken. Daarin lag de focus op:

- De borging van de balans tussen de belangen van (toekomstige) buisleidingen en ruimtelijke ontwikkelingen
- Hoe om te gaan met de systematiek van aandachtsgebieden voor buisleidingstroken en reserveringen.

Aan deze werksessies hebben diverse partijen deelgenomen (zie bijlage 1).

De resultaten van deze werksessie zijn door ons vertaald naar aandachtspunten. Deze aandachtspunten zijn:

Kennisvragen

- 1 Er is een inventarisatie nodig van de behoefte aan toekomstige buisleidingen (type stoffen, invloed energietransitie, aantal, locaties, e.d.) en ruimtelijke plannen. Maak hierbij onderscheid tussen stroken waarin al buisleidingen liggen en reserveringsstroken. Doel is om te bepalen over welke toekomstige risico's we het hebben en welk (risico)ruimtebeslag daarbij hoort. Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van (nieuwe) voorbeeldleidingen. De voorbeelden kunnen worden gebaseerd op stoffen waarvan met enige zekerheid gesteld kan worden dat die in de toekomst getransporteerd zullen worden, zoals waterstof en CO₂ (80%). Opgemerkt dient te worden dat niemand in de toekomst kan kijken en dat er zeker ook andere ontwikkelingen/stoffen zullen zijn die ruimte vragen waarvan we dat nu nog niet weten (20%).
- 2 Vervolg vraag is hoe we die ruimte gaan reserveren. Moeten er aandachtsgebieden gaan gelden rondom reserveringen? Zo ja, voor brand, explosie en gifwolk of alleen voor de eerste twee? Hoe groot moeten deze reserveringen zijn? Hoe kan een gemeente hier het beste mee omgaan? Hoe zorgen we ervoor dat gemeenten daadwerkelijk keuzes maken voor een reservering van een leidingstrook in zoekgebieden.
- 3 Bepaal de realistische aandachtsgebieden, zodat voldoende risicoruimte wordt geborgd om de energietransitie mogelijk te maken en clusters met elkaar te kunnen (blijven) verbinden. En ook zodat gemeenten weten waarmee zij rekening moeten houden, zonder een onrealistisch groot ruimtebeslag. Houd hierbij rekening met de vraag of leidingen in stroken een kleinere kans hebben op een incident.
- 4 Bepaal hoe je verstandig om kunt gaan met het al dan niet aanwijzen van voorschriftengebieden en bijbehorende bouwkundige eisen in gereserveerde aandachtsgebieden.
- 5 Zorg voor uniformiteit tussen gemeenten, zodat niet iedere gemeente op een andere manier met buisleidingen in haar omgevingsplan omgaat, inclusief de juridische mogelijkheden. Velin herkent deze wens en gaat intern onderzoeken of er draagvlak is om te participeren in een nog op te richten werkgroep/communicatiegroep die een "handreiking" opstelt voor de gemeenten in ons land die te maken krijgen met buisleidingen/buisleidingstroken. Afstemming met RIVM en/of omgevingsdiensten/IPO/VNG moet nog plaatsvinden (zie ook punt 11 over een op te richten taskforce).

Oplossingsrichtingen/aanbevelingen

Inhoud/systeem

- 6 Zorg voor een toekomstbestendig systeem dat ten minste houdbaar is tot 2050 (aansluitend bij de scope van de energietransitie) en op duurzame wijze de balans tussen belangen van buisleidingstroken en ruimtelijke ontwikkelingen borgt. Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van de (leer)ervaringen met het Basisnet (robuust Basisnet). Besteed hierbij aandacht aan het goed vormgeven van het strokenbeheer (vgl. gemeente Rotterdam).
- 7 Geef buisleidingstroken een expliciete plek in de Novi en in het Programma Energiehoofdstructuur. Van belang is dat niet alleen de belangen van energieleidingen hierin terugkomen, maar ook die van productleidingen.
- 8 Biedt ook ruimte aan regionale (transport-)leidingen (zoals bijvoorbeeld warmteleidingen) als er ruimte overblijft na het behartigen van de belangen van bovenregionale (transport-)leidingen. Ruimte

is schaars en het is efficiënt om verschillende typen leidingen te bundelen, rekening houdend met prioriteit (bovenregionaal gaat voor lokaal).

- 9 Leg de link met het onderzoek naar de effectiviteit van bouwkundige maatregelen van Velin en met het onderzoek van het ministerie van IenW naar (bouwkundige) maatregelen om de daar opgedane kennis te koppelen aan de hier geschetste problematiek.

Proces

- 10 Het moet duidelijk worden wie de regie heeft als het gaat om het bewaken van de balans tussen het belang van (nieuwe) leidingstroken en dat van ruimtelijke ontwikkelingen. Het lijkt logisch dat de regie op rijksniveau komt te liggen. Wellicht vraagt dit om een 'Samen voor de buis 2.0'. Het is van belang om de balans niet alleen te zoeken, maar ook te bewaken, c.q. handhaven.
- 11 Organiseer een structureel, periodiek overleg waarin ontwikkelingen worden gedeeld en problemen worden aangepakt, voordat ze zich in de praktijk voordoen (à la kennistafel transport). Het belang van dit dossier lijkt de oprichting van een formele 'taskforce' (op bestuurlijk niveau) met daarin alle belanghebbenden te rechtvaardigen. Deze groep kan ook de verantwoordelijkheid van de beantwoording van de kennisvragen op zich nemen.

Genoemde aandachtspunten zijn input voor Velin en voor het plan van aanpak dat het ministerie van IenW opstelt voor de aanpak van en omgang met buisleidingstroken in relatie tot omgevingsveiligheid.

Bijlage 1 Betrokken partijen

Aan de werksessies hebben de volgende partijen deelgenomen:

Betrokken organisaties

- PPS (Bas Chiaradia)
- Gemeente Rotterdam (Eric Blonk)
- Gemeente Venlo, Carry van den Beld – alleen werksessie 2
- VELIN (Klaas Winters)
- (Cauberg Huygen) Jan-Willem van Wijngen
- RIVM (Jeroen Neuvel, Inge Buurmans) – alleen werksessie 1
- Gasunie (Paul Kassenberg)
- Ministerie IenW (Liesbeth Hennink-Spoelma) - toehoorder
- LSNEED (Marc Vissenberg)
- Ministerie van BZK (afwezig)
- Ministerie van EZK (afwezig)
- VNG (Inge de Vries) – alleen werksessie 2
- Omgevingsdienst Midden-Holland (Rogier Wegerif)
- Omgevingsdienst Regio Arnhem (Marcel Scherrenburg)
- Havenbedrijf Rotterdam (Sjaak Verburg)
- Antea Group (Jeroen Eskens) – alleen werksessie 2
- AVIV (Reinoud Scheres)

Bijlage 2 Buisleidingstroken in de Omgevingswet

Besluit kwaliteit leefomgeving, HOOFDSTUK 5 OMGEVINGSPLANNEN

AFDELING 5.1 INSTRUCTIEREGELS MET HET OOG OP EEN EVENWICHTIGE TOEDELING VAN FUNCTIES AAN LOCATIES

§ 5.1.6 *Behoud van ruimte voor toekomstige functies*

§ 5.1.6.1 *Algemene bepalingen*

Artikel 5.132 (eerbiedigende werking)

1. De bepalingen in de paragrafen 5.1.6.2 en 5.1.6.3 zijn niet van toepassing voor zover activiteiten op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit al rechtmatig op een locatie worden verricht of zijn toegestaan op het tijdstip van inwerkingtreding van die bepalingen.
2. De bepalingen in de paragrafen 5.1.6.2, 5.1.6.3, 5.1.6.4 en 5.1.6.5 zijn niet van toepassing voor zover activiteiten zijn toegestaan op grond van een in werking getreden projectbesluit of omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, dat is vastgesteld respectievelijk die is verleend door een bestuursorgaan van het Rijk.

§ 5.1.6.3 *Buisleidingen van nationaal belang*

Artikel 5.135 (buisleidingen van nationaal belang)

Deze paragraaf is van toepassing op buisleidingen, anders dan buisleidingen voor het vervoer van stoffen in verband met het opsporen of winnen van delfstoffen, die deel uitmaken van een provinciegrensoverschrijdend netwerk van buisleidingen dat is bestemd of wordt gebruikt voor vervoer over lange afstand van:

- a. aardgas, als de buisleiding een uitwendige diameter heeft van ten minste 45,7 cm en een druk van ten minste 4.000 kPa; of
- b. stoffen of producten als bedoeld in artikel 3.101, eerste lid, onder b, c en d, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als de buisleiding een diameter en druk heeft als bedoeld in die onderdelen.

Artikel 5.136 (aanwijzing reserveringsgebieden buisleidingen van nationaal belang)

1. Reserveringsgebieden voor de aanleg van buisleidingen van nationaal belang zijn de locaties, die bij ministeriële regeling zijn aangewezen en waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd. De breedte van een reserveringsgebied bedraagt ten hoogste 70 m, tenzij het gaat om een reserveringsgebied dat een rijkswater kruist.
2. Aan weerszijden van een reserveringsgebied ligt een zoekgebied voor de aanleg van buisleidingen van nationaal belang met een breedte van 250 m, gemeten vanaf de buitenste begrenzing van het reserveringsgebied.

Artikel 5.137 (nadere uitwerking ligging reserveringsgebied)

In een omgevingsplan kan de ligging van een reserveringsgebied voor de aanleg van buisleidingen van nationaal belang nader worden uitgewerkt, mits het reserveringsgebied:

- a. blijft binnen het zoekgebied, bedoeld in artikel 5.136, tweede lid;
- b. aansluit op het reserveringsgebied voor de aanleg van buisleidingen van nationaal belang in de naastliggende gemeenten; en
- c. een breedte heeft die gelijk is aan de breedte die dat reserveringsgebied over het grootste deel van het gebied heeft.

Artikel 5.138 (geen belemmeringen voor aanleg van buisleidingen)

1. Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op een reserveringsgebied voor de aanleg van buisleidingen van nationaal belang als bedoeld in artikel 5.136, eerste lid, of een reserveringsgebied waarvan de ligging nader is uitgewerkt als bedoeld in artikel 5.137, laat het omgevingsplan geen activiteiten toe die een belemmering kunnen vormen voor de aanleg van een buisleiding van nationaal belang.
2. Als belemmeringen worden in ieder geval aangemerkt:
 - a. bouwactiviteiten, met uitzondering van het bouwen van een bouwwerk dat noodzakelijk is voor de aanleg, het onderhoud of de instandhouding van de buisleiding van nationaal belang;
 - b. de aanleg van een verharde weg of een verhard pad of een spoorweg in de lengterichting van het reserveringsgebied;
 - c. de aanleg van een watergang in de lengterichting van het reserveringsgebied;
 - d. de aanleg van een waterkering of een daaraan grenzend gebied waar ter bescherming van de kering regels gelden over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor die kering in de lengterichting van het reserveringsgebied;

- e. de aanleg van een buisleiding, anders dan een buisleiding van nationaal belang, of een ondergrondse hoogspanningsverbinding of een ondergronds leidingstelsel in de lengterichting van het reserveringsgebied;
- f. het bebossen; en
- g. het gebruik als stortplaats voor afvalstoffen of permanente opslag van grond of andere stoffen of zaken.

Artikel 5.139 (aanleg buisleidingen van nationaal belang)

1. Een omgevingsplan laat de aanleg van een buisleiding van nationaal belang alleen toe:

- a. binnen een reserveringsgebied voor de aanleg van buisleidingen van nationaal belang als bedoeld in artikel 5.136, eerste lid, of een reserveringsgebied waarvan de ligging nader is uitgewerkt als bedoeld in artikel 5.137; en
- b. op zodanige wijze dat de buisleiding zich ten minste 5 m vanaf de buitenste begrenzing van het reserveringsgebied bevindt, gemeten vanuit het hart van de buisleiding.

2. Het eerste lid is niet van toepassing als het begin- of eindpunt van een buisleiding buiten een reserveringsgebied ligt en de buisleiding een zoveel mogelijk rechtstreekse verbinding legt tussen het reserveringsgebied en dat begin- of eindpunt.

Uit de Nota van toelichting, artikelsgewijs (Stb. 2018, 292):

§ 5.1.6.3 Buisleidingen van nationaal belang

Artikel 5.135 (buisleiding van nationaal belang) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel geeft het toepassingsbereik van paragraaf 5.1.6.3 aan. Deze paragraaf stelt regels over reserveringsgebieden voor de aanleg van buisleidingen van nationaal belang. Dit zijn buisleidingen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over lange afstand die behoren tot een provincie- overschrijdend en vaak ook landgrensoverschrijdend netwerk van buisleidingen. Dit netwerk is in de Structuurvisie Buisleidingen 2012–2035 aangemerkt als netwerk van buisleidingen van nationaal belang. De buisleidingen van nationaal belang zijn bestemd voor het vervoer van aardgas en andere gevaarlijke stoffen of producten waarvoor externe veiligheidsrisico's gelden. In het geval van aardgastransportleidingen worden enkel leidingen voor vervoer over lange afstand met een druk van ten minste 4.000 kPa en een diameter van ten minste 45,7 cm als buisleiding van nationaal belang beschouwd (onder a). Op de aanleg of uitbreiding van deze categorie aardgastransportleidingen is in de Gaswet het projectbesluit van toepassing verklaard.

De buisleidingen voor het vervoer van andere gevaarlijke stoffen of producten betreffen de buisleidingen voor het vervoer van stoffen of producten die zijn aangewezen in artikel 3.101, eerste lid, onder b, c en d van het Besluit activiteiten leefomgeving (onder b). Het gaat dan om het vervoeren van aardolie en aardolieproducten, etheen, propeen, CO en stikstof en dergelijke door buisleidingen met een bepaalde – indien van belang – minimale diameter en druk. Deze buisleidingen zijn vooral bedoeld voor het vervoer van gevaarlijke stoffen voor de (petro)chemie en aardolie-industrie. Daarnaast kan het gaan om buisleidingen die bij Defensie in gebruik zijn voor het vervoer van brandstoffen. Tot slot worden ook buisleidingen voor het vervoer over lange afstand van CO₂ voor de ondergrondse opslag daarvan, beschouwd als buisleidingen van nationaal belang.

Het regionale transportleidingennet (RTL-net van de Gasunie), distributieleidingen voor aardgas en productieleidingen voor de mijnbouwindustrie zijn niet aangemerkt als buisleidingen van nationaal belang voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Deze vallen daarom niet onder het bereik van paragraaf 5.1.6.2. Voor de regionale netwerken geldt dat deze een veel grotere en fijnmaziger vertakking kennen en dat geen sprake is van een nationaal belang. Leidingen voor de mijnbouwindustrie zijn doorgaans evenmin bedoeld om stoffen over lange afstand te vervoeren.

Artikel 5.136 (aanwijzing reserveringsgebieden buisleidingen van nationaal belang) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Artikel 2.24, tweede lid, van de wet biedt de grondslag voor de aanwijzing en begrenzing van locaties bij ministeriële regeling. Op grond van dat artikellid zullen bij ministeriële regeling reserveringsgebieden voor de aanleg van buisleidingen van nationaal belang worden aangewezen en zullen deze geometrisch worden begrensd. De breedte van een reserveringsgebied bedraagt ten hoogste 70 m, behalve de locatie waar een reserveringsgebied een rijkswater kruist. Op die locaties kan een reserveringsgebied breder dan 70 m zijn. Dit houdt verband met het feit dat vooral bij kruisingen van buisleidingen met brede wateren, gezien de specifieke omstandigheden daar, extra eisen worden gesteld aan de onderlinge ligging van buisleidingen. De eigen normen van de industrie eisen in zo'n situatie al een grotere onderlinge afstand van buisleidingen dan de gewenste 5 tot 7 m op land. De ligging van de reserveringsgebieden zal worden gebaseerd op de Structuurvisie Buisleidingen 2012–2035, waarin de reserveringsgebieden – onder de noemer buisleidingenstroken – zijn vastgelegd. Deze buisleidingenstroken waren voorheen aangewezen in de Regeling algemene regels ruimtelijke ordening.

Tweede lid

Aan weerszijden van een reserveringsgebied ligt een zoekgebied van 250 meter. Binnen dit zoekgebied kan de gemeenteraad de ligging van het reserveringsgebied met toepassing van artikel 5.137 optimaliseren, om dit zo nodig beter in te passen in de specifieke lokale situatie. Het zoekgebied is alleen bedoeld om de gemeenteraad flexibiliteit te bieden. Binnen het zoekgebied gelden daarom geen speciale verplichtingen of beperkingen voor het omgevingsplan.

Artikel 5.138, eerste lid, dat bepaalt dat een omgevingsplan ter plaatse van een reserveringsgebied voor de aanleg van buisleidingen van nationaal belang geen activiteiten mag toelaten die een belemmering kunnen vormen voor de aanleg van een buisleiding, is op het zoekgebied niet van toepassing. Wel is het zo dat op het moment dat de gemeenteraad in het zoekgebied nieuwe ontwikkelingen mogelijk maakt die de aanleg van een buisleiding belemmeren, gemeenten aan flexibiliteit verliezen om op een later moment de ligging van het reserveringsgebied aan te passen. Het zoekgebied is dan immers niet meer beschikbaar voor de toekomstige aanleg van buisleidingen.

Artikel 5.137 (nadere uitwerking ligging reserveringsgebied) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Gemeenten kunnen de ligging van het reserveringsgebied voor de aanleg van buisleidingen van nationaal belang onder bepaalde voorwaarden in een omgevingsplan nader uitwerken. De uitwerking – en daarbij de eventuele aanpassing van de ligging van het reserveringsgebied – in een omgevingsplan verzekert dat voor iedereen kenbaar is waar het reserveringsgebied ligt. Het reserveringsgebied moet «ge vrijwaard» worden van belemmerende ontwikkelingen, maar het uitwerken van de ligging van het reserveringsgebied in een omgevingsplan verplicht niet tot het aanduiden van een functie «buisleiding» in het omgevingsplan.

Het optimaliseren van de ligging van het reserveringsgebied kan alleen binnen de grenzen van het zoekgebied van 250 meter, dat op grond van artikel 2.24, tweede lid, van de wet in samenhang met artikel 5.136 bij ministeriële regeling wordt vastgesteld.

Bij de uitwerking van het reserveringsgebied dient de gemeenteraad ervoor te zorgen dat er een doorgaande strook beschikbaar blijft voor de aanleg van buisleidingen en dat het te verleggen deel van het reserveringsgebied aansluit op het overige reserveringsgebied of het reserveringsgebied in de naastliggende gemeenten. De breedte van het reserveringsgebied moet daarnaast gelijk zijn aan de breedte over het grootste deel van het reserveringsgebied. Dat wil zeggen dat wanneer een reserveringsgebied met een breedte van 70 m een plaatselijke versmalling heeft, het door de gemeenteraad in een omgevingsplan uit te werken reserveringsgebied een breedte dient te hebben van 70 m. Op het moment dat de gemeenteraad de ligging van het reserveringsgebied in het omgevingsplan heeft verplaatst, is op die nieuwe locatie van het reserveringsgebied artikel 5.138 van toepassing. Op grond van dat artikel mag de gemeenteraad binnen het aangepaste reserveringsgebied geen nieuwe activiteiten meer toelaten die de aanleg van een buisleiding van nationaal belang kunnen belemmeren.

Artikel 5.138 (geen belemmeringen voor aanleg van buisleidingen) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Ter plaatse van een reserveringsgebied mag een omgevingsplan geen nieuwe activiteiten toelaten die het leggen van buisleidingen kunnen belemmeren. Dit geldt zowel voor de locaties die op grond van artikel 5.136, eerste lid, bij ministeriële regeling als reserveringsgebied zijn aangewezen als voor de locaties die deel uitmaken van een reserveringsgebied dat op grond van artikel 5.137 in een omgevingsplan nader is uitgewerkt. Op grond van artikel 5.132 kunnen activiteiten die op grond van een omgevingsplan al aanwezig of in uitvoering zijn of waren toegestaan, worden voortgezet of alsnog worden aangevangen. Eventuele onbenutte planologische mogelijkheden in een reserveringsgebied kunnen daarom ook in een nieuw omgevingsplan worden opgenomen, voor zover daarbij geen wijzigingen worden aangebracht die nieuwe, niet al eerder toegestane, activiteiten mogelijk maken die het leggen van buisleidingen belemmeren. Omdat op grond van artikel 2.9.4 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening ook al beperkingen golden voor bestemmingsplannen wat betreft activiteiten in een reserveringsgebied, konden in veel gevallen al voor de inwerkingtreding van dit besluit geen nieuwe belemmerende activiteiten meer worden toegelaten in het reserveringsgebied.

Memo

HaskoningDHV Nederland B.V.
Industry & Buildings

Aan: n.t.b. i.o.m. projectgroep
Van: Simone van Dijk, Jeroen Eskens, Alan Dirks, Klaas Winters, Karen van Tol, Jan-Willem van Wijngen, Menno Bekker, Sjoerd Post, Annemie Wetzter, Margreet Spoelstra
Datum: Tuesday, 09 March 2021
Kopie: Christiaan Soer
Ons kenmerk: BG5788
Classificatie: Projectgerelateerd

Onderwerp: Opgaven voor gemeenten met buisleidingen

Samen voor de Buis 2.0: Opgaven voor buisleidingen

Met de Omgevingswet wordt een geheel nieuw kader geïntroduceerd voor het indelen en benutten van de schaarse ruimte in Nederland. Tegelijkertijd zijn er grote veranderingen op komst vanwege de energietransitie. De introductie van nieuwe energiedragers, gecombineerd met nieuwe regelgeving voor omgevingsveiligheid stelt buisleidingexploitanten en gemeenten voor enorme opgaven. Wij voorzien dat deze opgaven moeilijk oplosbaar zijn onder de regelgeving van de Omgevingswet. Deze memo licht toe waarom.

Context

We staan aan de vooravond van vele transitie, o.a. de energietransitie en de komst van de Omgevingswet, inclusief de modernisering van het externe veiligheidsbeleid (omgevingsveiligheid). Vanwege diverse onzekerheden rondom de energietransitie kan niemand exact voorspellen hoe de toekomst van transport van gevaarlijke stoffen door buisleidingen eruit zal gaan zien. Wel is inmiddels duidelijk dat de gewenste en noodzakelijke duurzaamheidstransities invloed zullen hebben op het ruimtegebruik. Niet-fossiele energiedragers zoals waterstof kennen een ander en soms groter risicoprofiel dan de huidige fossiele brandstoffen. De genoemde transitie en ontwikkelingen zullen ook impact hebben op het ruimtegebruik in de omgeving van buisleidingen. Duidelijk is dat het transport van gevaarlijke stoffen van groot economisch belang is voor Nederland, bijvoorbeeld in relatie tot de energietransitie en om de chemieclusters te verbinden. Lokale belangen van ruimtelijke ontwikkelingen kunnen daarmee strijdig zijn en de mogelijkheden voor het (toekomstig) transport bedreigen. Het transport van gevaarlijke stoffen kent risico's voor de omgeving en vraagt om die reden om 'risicoruimte'. Dit geldt ook voor buisleidingen ook al is de kans op een incident met een buisleiding zeer klein. Om het transport ook in de toekomst mogelijk te blijven maken op een veilige en gezonde manier in balans met lokale ruimtelijke ontwikkelingen, is het van belang dat er lokaal goede, praktische en pragmatische ruimtelijke afwegingen worden gemaakt die gebaseerd zijn op valide en betrouwbare gegevens.

Parallel aan de ontwikkeling van de Omgevingswet vindt dus modernisering plaats van het externe veiligheidsbeleid. Belangrijk daarin is dat het berekenen van groepsrisico niet langer verplicht is en dat gewerkt zal worden met aandachtsgebieden. Deze aandachtsgebieden kunnen groot zijn. Binnen aandachtsgebieden kunnen bouwkundige maatregelen worden geëist door aanwijzing van voorschriftengebieden. Voor zogenaamde zeer kwetsbare gebouwen is het aanwijzen van voorschriftengebieden door gemeenten verplicht. Voor andere functies binnen aandachtsgebieden heeft

een gemeente beperkte beleidsvrijheid. De Omgevingswet is namelijk in beginsel voor voorschriftengebieden behoorlijk zwart-wit. Daar komt bij dat de bouwkundige eisen die gekoppeld worden aan voorschriftengebieden vaak niet effectief en soms zelfs contraproductief zijn¹.

Opgaven

De afweging hoe om te gaan met aandachtsgebieden rondom buisleidingen is complex. Het is aan gemeenten om voor nieuwe ontwikkelingen binnen een aandachtsgebied de afweging te maken of en onder welke voorwaarden die ontwikkeling acceptabel is, rekening houdend met de effecten van een eventueel incident, waarop de kans overigens erg klein is. Het vraagt kennis van en inzicht in wat er precies kan gebeuren in het geval van een incident en welk type maatregel(en) daadwerkelijk extra bescherming biedt aan personen in een aandachtsgebied. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om omgevingsmaatregelen. Specifiek aandachtspunt daarbij is de vraag wanneer en onder welke voorwaarden de bouwkundige maatregelen zoals voorgeschreven in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) daadwerkelijk zinvolle bescherming geven aan personen in gebouwen. Het verplichten van bouwkundige maatregelen voor nieuwbouw kan tot schijnveiligheid leiden. De voorgeschreven maatregelen blijken namelijk in veel gevallen niet de beloofde bescherming te bieden. In onderstaand kader is dit dilemma nader toegelicht.

Verder is het onze verwachting dat het in de toekomst voor gemeenten (bestuurlijk) lastiger wordt om akkoord te gaan met de aanleg of het verleggen van buisleidingen als daar aandachtsgebieden bij horen die over (toekomstige) (woon)bebouwing liggen.

Wij vinden dat gemeenten hulp moet worden geboden bij het omgaan met de inrichting van en eisen binnen aandachtsgebieden om te voorkomen dat onnodige of ineffectieve maatregelen worden genomen en exploitanten van buisleidingen met (te) veel diversiteit te maken krijgen.

Behoeften

Om het beschermingsdoel van de Omgevingswet in relatie tot buisleidingen goed te implementeren is ons inziens een brede aanpak nodig die resulteert in:

- Verduidelijking van de beleidsvrijheid voor het invullen van ontwikkelingen nabij buisleidingen. Het moet helder zijn dat ruimtelijke ontwikkelingen ook zonder maatregelen aanvaard kunnen worden. Niet de maatregelen zijn verplicht, maar de verantwoording van de gemaakte keuzes staat centraal.
- Handvatten (bijv. een handreiking) voor planologen voor hoe om te gaan met de inrichting van aandachtsgebieden rondom buisleidingen, specifiek met het al dan niet aanwijzen van voorschriftengebieden. Het is van belang om daarbij rekening te houden met de effectiviteit van maatregelen, de kans van het incident en het scenarioverloop (vooral belangrijk bij hogedruk gasbranden). Hierbij kan gedacht worden aan de uitwerking van 'schillen' binnen aandachtsgebieden in verschillende gebiedstypen die aansluiten bij het VNG Casco en de staalkaarten.
- Inzicht in/een overzicht van de daadwerkelijke bescherming die door bouwmaterialen geboden wordt, rekening houdend met de lokale omstandigheden en de mogelijke stralingsdosis en/of explosiedruk ter plaatse. Dit om te voorkomen dat (tegen hoge kosten) schijnveiligheid ontstaat en geen of nauwelijks bescherming wordt geboden.

¹ Dit voorjaar verschijnt naar verwachting een rapport van IFV en Antea Group dat dit nader illustreert.

Hoe verder?

Om dit te bereiken stellen wij de volgende stappen voor:

- Het starten van een project om gemeenten te helpen bij de uitwerking van aandachtsgebieden voor buisleidingen in het omgevingsplan, bijvoorbeeld in eerste instantie voor aardgastransportleidingen.
- Daarnaast zou dit project projectontwikkelaars en bouwers/constructeurs moeten helpen bij het kiezen en toepassen van de gewenste maatregelen bij nieuwbouw.
- Het verder inventariseren van daadwerkelijk effectieve maatregelen bijvoorbeeld middels gesprekken met deskundigen uit de hele keten en een afsluitende werksessie – zo mogelijk gefinancierd via een safety deal of een andere financieringsmogelijkheid
- Het opzetten van een (digitaal) 'kennisplatform' waarin kennis en inzichten worden gedeeld. Dit kennisplatform sluit aan bij de kennisinfrastructuur die momenteel ontwikkeld wordt.

Het is van belang om de hiervoor genoemde stappen zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij bestaande netwerken en trajecten om te voorkomen dat dubbelingen ontstaan.

In deze memo staan buisleidingen centraal. Wat betreft het beschermingsdoel zal waar zinvol ook aangehaakt worden bij ontwikkeling van de effectieve toepassing van maatregelen ten aanzien van andere risicobronnen. Juist doordat bij het in deze memo geschetste voorstel meerdere adviesbureaus en marktpartijen samenwerken, kan optimale kennisontwikkeling en kennisdeling plaatsvinden.

Toelichting dilemma bouwkundige maatregelen

De Omgevingswet biedt, zoals aangegeven, straks de mogelijkheid om bouwkundige maatregelen toe te passen. Bij nieuwbouw naast een buisleiding kunnen straks bijvoorbeeld aanvullende bouwkundige maatregelen tegen fakkelbrand of plasbrand worden voorgeschreven. Deze afweging moet niet alleen gemaakt worden voor bestaande leidingen, maar ook voor toekomstige leidingen en dus voor buisleidingen voor nieuwe energiedragers, zoals waterstof.

Maar: de toepassing van bouwkundige maatregelen is complex en er zijn nog veel leemtes in kennis. Onder de 'oude' wetgeving was het verplichten tot aanvullende maatregelen op grond van het Bouwbesluit enkel toegestaan in relatie tot plasbrand langs transportaders waar veel brandbare stoffen vervoerd worden. De nieuwe wetgeving biedt de mogelijkheid tot een veel bredere toepassing. Echter, bij alle betrokken partijen is de kennis en ervaring over deze aanvullende maatregelen beperkt. De materie is complex en er bestaan vele leemtes in kennis. Duidelijk is in ieder geval wel dat de bouwkundige maatregelen die worden voorgeschreven in het Bbl in veel situaties niet de veronderstelde aanvullende bescherming bieden.

Deze situatie leidt niet alleen tot zorg bij de leidingexploitanten, maar ook bij een aantal andere partijen, zoals omgevingsdiensten, gemeenten en adviesbureaus die betrokken zijn in dit en andere onderzoeken. Gezamenlijk stellen wij zeer fundamentele vragen bij de toepasbaarheid en effectiviteit van de maatregelen uit het Bbl. Grote vraag is of met deze maatregelen in de praktijk het beoogde beschermingsniveau wordt bereikt. De conclusies in deze memo sluiten aan op hetgeen eerder door Royal HaskoningDHV en Antea Group is gerapporteerd in het kader van deelprogramma 6 Ontwikkelbudget/nieuwe prioriteiten - Impuls omgevingsveiligheid.

Voorgaande leidt tot de volgende hypothese: het verplichten van bouwkundige maatregelen voor nieuwbouw in voorschriftengebieden kan tot schijnveiligheid leiden. De maatregelen lijken namelijk in veel gevallen niet de beloofde bescherming te bieden. Dit kan leiden tot onjuiste afwegingen door gemeenten en tot verlies aan vertrouwen in gemeenten. De decentralisatie kan er bovendien toe leiden dat elke gemeente een eigen beleid hieromtrent voert, waardoor overal in het land verschillende regimes worden toegepast en exploitanten met versnipperd beleid te maken krijgen. Verder bestaat het gevaar dat gemeenten vanwege gebrek aan kennis te rigide bouwkundige eisen gaan stellen en dat de kans van optreden hierin geheel buiten beschouwing blijft. Met daarbij de kanttekening dat deze rigide eisen lang niet altijd een veiliger situatie opleveren.