



> Retouradres Postbus 16191 2500 BD Den Haag

De voorzitter van het IPO
drs. Th.J.F.M. Bovens
Herengracht 23
2511 EG Den Haag

**Inspectie Leefomgeving en
Transport**

Toezicht Publieke Instellingen
Institutes
Postbus 16191
2500 BD Den Haag

Contactpersoon

R.L. Breed
Senior Inspecteur

M +31(0)6-11388887
robert.breed@ILenT.nl

Ons kenmerk

465159

Datum 11 mei 2020
Betreft Resultaten indicatief onderzoek externe veiligheid
buisleidingen in bestemmingsplannen

Geachte heer Bovens,

Bijgaand bied ik u als voorzitter van het IPO de resultaten aan van een onderzoek dat de ILT heeft uitgevoerd naar de doorwerking van het Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb) in gemeentelijke bestemmingsplannen.

Het Bevb stelt veiligheidseisen aan buisleidingen. Zowel de exploitanten van buisleidingen als gemeenten hebben daarin een taak. Buisleidingexploitanten moeten voldoen aan de verplichtingen uit het Bevb ten aanzien van de integriteitsborging van de buisleiding. De ILT houdt toezicht op de naleving daarvan. Deze naleving blijkt over het algemeen goed te zijn.

Naar aanleiding van signalen dat buisleidingen niet altijd op juiste wijze in bestemmingsplannen zouden zijn opgenomen, is de ILT in 2017 gestart met een onderzoek naar doorwerking van het Bevb in bestemmingsplannen. Het betreft een indicatief onderzoek op 10 locaties met buisleidingen van 3 buisleiding-exploitanten, verdeeld over 16 bestemmingsplannen.

Tot 2019 voerde de ILT monitoringsonderzoeken uit naar de doorwerking van beleidsregels. De toezichtstaak op het gebied van ruimtelijke ordening in gemeentelijke bestemmingsplannen ligt echter bij de provincies. Daarom bied ik u hierbij de resultaten van dit indicatieve onderzoek aan. Ik verzoek u deze resultaten in het overleg met gemeenten aan de orde te stellen.

Vanwege het belang van dit onderzoek voor de buisleidingexploitanten stuur ik deze brief ook in afschrift naar de branchevereniging Velin.

Hoogachtend,
DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,
namens deze,
DE DIRECTEUR-PUBLIEKE INSTITUTIES EN CONTROL,

drs. C. van Nieuwamerongen

Wat zijn de onderzoeksresultaten?

De ILT heeft bij 10 locaties van drie buisleidingexploitanten in beeld gebracht op welke wijze het Bevb doorwerkt in gemeentelijke bestemmingsplannen. Hieruit blijkt dat deze doorwerking in veel van de 16 onderzochte bestemmingsplannen onvoldoende is. In ongeveer de helft van de plannen worden binnen de plaatsgebonden risicocontour nieuwe kwetsbare en beperkt kwetsbare functies niet uitgesloten. In driekwart van de gevallen is bovendien de verplichte verantwoording van het groepsrisico in de toelichting van het bestemmingsplan onvoldoende. Hoewel het opnemen van de belemmeringenstrook op de plankaart meestal wel goed gaat, zijn in bijna de helft van de gevallen de daaraan verbonden bestemmingsplanregels niet in overeenstemming met het Bevb.

ILT
Toezicht publieke instellingen
Instituties

Datum
11 mei 2020

Ontwikkelingen binnen Plaatsgebonden Risico (PR)			Verantwoording Groepsrisico (GR)			Belemmeringenstrook		
Niet goed	Goed	n.v.t.	Niet goed	Goed	n.v.t.	Niet goed	Goed	n.v.t.
8	7	1	12	4	-	6	8	2

Gevonden gebreken in de bestemmingsplannen zijn:

- Kwetsbaar object binnen de 10⁻⁶-contour van het plaatsgebonden risico.
- Geen beperkingen op toelaten van kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten.
- Geen verantwoording van het groepsrisico (GR).
- Berekningen of nadere onderbouwingen ontbreken.
- Advies brandweer is niet opgenomen als bijlage bij de toelichting.
- Geen maatregelen om de gevolgen van een incident te beperken of voorkomen.
- Brandweer voorziet problemen bij de bestrijding, gemeente doet hier niets mee.
- Belemmeringenstrook ontbreekt op de bestemmingsplankaart.
- Regels bieden binnen de belemmeringenstrook te veel ruimte voor afwijking.

De betreffende gemeenten is gevraagd om te reageren op de geconstateerde tekortkomingen. Gemeenten noemen de volgende redenen:

- Ligging van de leiding was niet bekend tijdens de bestemmingsplanprocedure.
- Oplossen van eventuele knelpunten is volgens gemeente alleen een taak van de exploitant.
- De PR-contour van de leiding ligt in veiligheidscontour van een -inrichting of industrieterrein.
- Er is geen verantwoording van het GR gegeven omdat er geen nieuwe ontwikkelingen zijn.
- Overschrijding van de oriëntatiewaarde GR is acceptabel vanwege de (verwachte) zelfredzaamheid van personen binnen de contour.
- Aangeven van een aparte belemmeringenstrook is niet nodig vanwege een reeds aanwezige (andere) veiligheidscontour.

Wat is de betekenis van de onderzoeksresultaten?

ILT
Toezicht publieke instellingen
Institutes

Datum
11 mei 2020

Gemeenten moeten volgens het Bevb de locaties van de buisleidingen op de juiste manier in hun bestemmingsplannen verwerken. Indien niet wordt voldaan aan de verplichtingen uit het Bevb kan dit tot gevolg hebben dat de buisleiding zelf niet voldoet aan de veiligheidseisen of dat de omgeving van de buisleidingen niet voldoende wordt vrijgehouden van bebouwing of andere activiteiten. In het geval van een incident of ramp (bijvoorbeeld door brand of een explosie) is het dan mogelijk dat er ernstige milieuschade ontstaat of slachtoffers vallen. Het onderzoek focust op de naleving van regels uit het Bevb met betrekking tot de omgeving van de buisleidingen, dat wil zeggen op de doorwerking in gemeentelijke bestemmingsplannen.

Als de gemeentelijke bestemmingsplannen niet op orde zijn kan een onwenselijke situatie ontstaan. Wanneer bijvoorbeeld wordt toegestaan dat te dicht (binnen contour PR 10^{-6}) op of bij de buisleiding kan worden gebouwd, of ondoordacht werkzaamheden worden verricht binnen de belemmeringenstrook dan worden onnodige risico's gelopen. Dit kan, ingeval zich een calamiteit zou voordoen, eventueel tot slachtoffers leiden.

In de onderzochte bestemmingsplannen is regelmatig sprake van onvoldoende doorwerking van de regels uit het Bevb in bestemmingsplannen ten aanzien van het PR. Hierdoor ontstaat het risico dat er toch kwetsbare en beperkt kwetsbare functies, zoals bijvoorbeeld woningen, zorgfuncties, gerealiseerd worden op plekken waar slachtoffers kunnen vallen, mocht zich een calamiteit voordoen.

Daar waar gebreken bij de opname van de belemmeringenstrook en daaraan verbonden regels in het bestemmingsplan zijn geconstateerd, kan niet worden uitgesloten dat in sommige gevallen door de gemeente onbedoeld toestemming wordt verleend voor werkzaamheden (zoals het slaan van palen) die de integriteit van de buisleiding kunnen aantasten, waardoor in het ergste geval calamiteiten kunnen ontstaan. En, in het geval de gemeente bepaalde activiteiten toelaat waar dit volgens het Bevb niet is toegestaan (PR en belemmeringenstrook), kunnen gevaarlijke situaties/knelpunten ontstaan.

Gemeenten hebben daarnaast de verplichting om in de toelichting van het bestemmingsplan het groepsrisico (GR) te verantwoorden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de zelfredzaamheid van bewoners van omliggende zorgwoningen. Als die niet goed wordt ingeschat en lokale maatregelen daar niet op zijn afgestemd bestaat er een hoger risico. In de toelichting van het bestemmingsplan moet het gemeentebestuur dit verantwoorden.

Geconstateerd is dat er in een aantal gevallen onvoldoende verantwoording van het GR in bestemmingsplannen plaatsvindt. Dit kan erop duiden dat de onderzochte gemeenten, mocht zich een calamiteit voordoen, mogelijk onvoldoende voorbereid zijn. Met name gaat het om de juiste handelwijze om de gevolgen van zo'n calamiteit binnen het (grotere) invloedgebied te beperken. Het risico dat hier speelt is dat, als gevolg van een calamiteit en eventueel tekortkoming in maatregelen (zoals onvoldoende bereikbaarheid van hulpdiensten), ook in dit invloedgebied onnodig slachtoffers kunnen vallen.

Hoe heeft het onderzoek plaatsgevonden?

Het onderzoek was gericht op de doorwerking van het Bevb in gemeentelijke bestemmingsplannen. Hiertoe zijn de bestemmingsplannen bekeken van 10 locaties met buisleidingen, waardoor olie en gas wordt vervoerd, van 3 buisleiding-exploitanten. Dit betrof in totaal 16 bestemmingsplannen. De gegevens over de buisleidingen zijn opgevraagd bij de buisleidingexploitanten en vergeleken met de Risicokaart en bestemmingsplannen op www.ruimtelijkeplannen.nl. Vervolgens zijn de resultaten bij de betreffende gemeenten geverifieerd. De reacties van de gemeenten zijn verwerkt in deze rapportage.

ILT
Toezicht publieke instellingen
Institutes

Datum
11 mei 2020

Overzicht onderzochte bestemmingsplannen:

Exploitant	Gemeente	Bestemmingsplan
DPO	Haarlemmermeer	Schiphol, vastgesteld 2013-02-02
		Buitengebied zuid, vastgesteld 2013-07-04
	Ede	Ede-noord, vastgesteld 2012-11-29
		Natuurgebied Veluwe, vastgesteld 2013-04-25
		Arnhemseweg e.o., vastgesteld 2012-02-09
	Hengelo	Bedrijventerrein Westermaat, vastgesteld 2010-11-10
	Borne	Algemene herziening Borne, vastgesteld 13-11-2018
Gasunie	Velsen	Velsen-Noord, vastgesteld 2015-11-26
	Dronten	Attractiepark en evenemententerrein Spijkweg 30, vastgesteld 2013-06-27
		Ellerveld, vastgesteld 2013-04-24
		Randmeerzone, vastgesteld 2013-06-27
RRP	Rotterdam	Europoort en Landtong, vastgesteld 2015-04-23
	Albrandswaard	Buytenland, vastgesteld 2013-06-19
	Oosterhout	Buitengebied Oosterhout, vastgesteld 2014-08-28
		Dommelbergen, vastgesteld 2008-12-16
	Venlo	Buitengebied Venlo, vastgesteld 2011-03-30

Welke wet- en regelgeving is van toepassing?

ILT
Toezicht publieke instellingen
Institutes

Algemeen

In het Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb) is geregeld dat buisleidingen aan bepaalde veiligheidseisen moeten voldoen en dat de gevolgen van een eventuele calamiteit beperkt moeten blijven. Dit betekent dat zowel eisen worden gesteld zowel aan de exploitant van de buisleiding als aan de gemeente.

Datum
11 mei 2020

Rol exploitant

De exploitant is verantwoordelijk voor voldoende zorg aan de buisleidingen en bijbehorende componenten, waardoor de kans op lekkages wordt geminimaliseerd en waarbij sprake is van voorbereiding op eventuele noodmaatregelen en herstelacties. De genoemde zorg omvat o.a. technische, organisatorische en bedrijfsvoeringzaken en vindt plaats via een veiligheidsbeheersysteem (VBS). Daarvoor zijn in het Bevb eisen vastgelegd. Onderliggende normen zoals NEN 3650 en NEN 3655 beschrijven organisatorische resp. technische eisen in meer detail.

Toezicht door ILT

De ILT heeft een directe toezichtstaak op de buisleidingexploitanten. Het toezicht wordt uitgevoerd door middel van regelmatige audits, administratiecontroles en objectinspecties bij momenteel 39 exploitanten. Dit geeft een beeld van het functioneren van het veiligheidsbeheersysteem en de integriteit van de leidingen. Bij overtredingen treedt de inspectie bestuursrechtelijk op.

Rol gemeente

De gemeente dient in het bestemmingplan te regelen dat geen kwetsbare of beperkt kwetsbare functies kunnen worden gerealiseerd op of in de onmiddellijke omgeving van de buisleiding. Ook moet de belemmeringsstrook (die vrij gehouden moet worden ten behoeve van toegang tot de leiding) gevrijwaard blijven van bebouwing of activiteiten. Tevens dient ze in de toelichting van het bestemmingsplan te verantwoorden hoe ze ervoor heeft gezorgd dat in een brede strook rondom de buisleidingen (het invloedsgebied) maatregelen getroffen worden, mocht zich toch een calamiteit voordoen.

Toezichtrol provincie

De provincie is het bevoegd gezag voor toezicht op gemeenten ten aanzien van het voldoen van bestemmingsplannen aan wettelijke kaders.