

Vergaderjaar 1997–1998

26 018

Ondergronds transport en buisleidingen

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VERKEER EN WATERSTAAT, VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 24 april 1998

Hierbij informeren wij u over de voortgang in de beleidsontwikkeling inzake ondergronds transport en buisleidingen (OTB). Het is de bedoeling om in 1999 beleid te formuleren op basis waarvan concrete beslissingen kunnen worden genomen over het stimuleren van OTB en de positie van het Rijk terzake. De brief wordt afgesloten met een aantal conclusies over de ontwikkeling van OTB. Als bijlage treft u het voortgangsverslag «Transport onder ons» aan¹.

1. Aanleiding

Alle gegevens wijzen uit dat in de komende twee decennia het verkeer en vervoer nog fors zal groeien. Volgens recente prognoses, op basis van het middenscenario van CPB, wordt tot 2020 een groei van de goederenstromen, vervoerd met alle modaliteiten en gemeten in tonkilometers, van ruim 80% verwacht ten opzichte van 1995. Het wegvervoer van goederen neemt in die periode met ruim 100% toe. Bereikbaarheid en milieu komen mede daardoor in toenemende mate onder druk te staan. Dit heeft negatieve gevolgen voor economie, ruimte en veiligheid. Daarom is het programma Samenwerken aan Bereikbaarheid (SWAB) ontwikkeld en het programma Transport in Balans (TIB). Met deze programma's wordt beoogd om de belangrijkste knelpunten weg te nemen met een pakket infrastructuurmaatregelen (met name achterlandverbindingen) en flankerend beleid. Bij ongewijzigd beleid vergen deze ontwikkelingen extra investeringen in infrastructuur. Uit ruimtelijk en milieukundig oogpunt, maar ook vanwege de te voorziene hoge kosten, is dit steeds moeilijker te realiseren, zo het al ruimtelijk is in te passen. De CO₂-doelstelling voor verkeer en vervoer is met de voorziene groei niet haalbaar. OTB zou een mogelijke oplossing kunnen zijn voor deze problematiek.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Aan ondergronds goedertransport lijken aanmerkelijke voordelen verbonden. Deze liggen in de sfeer van de kwaliteit van de leefomgeving, veiligheid, betrouwbaarheid, milieubelasting, ruimtebeslag en meervoudig ruimtegebruik. OTB kan in potentie als aanvulling en mogelijk zelfs als (gedeeltelijk) alternatief op de rail-, water- en weginfrastructuur worden gezien. Maar er zijn ook tal van onzekerheden, bijvoorbeeld kosten en marktpotenties.

Genoemde overwegingen zijn aanleiding geweest voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal om, bij de begrotingsbehandeling van Verkeer en Waterstaat, de regering in een kamerbrede motie¹ te vragen aan te geven «onder welke condities pijp- en buisleidingen als een publieke voorziening zijn aan te merken». Het Kabinet ziet in dat de achterliggende problematiek urgent is en om creatieve oplossingen vraagt. Het stimuleren van OTB is één van de mogelijkheden, maar ten aanzien van de (financieel-economische) haalbaarheid bestaan nog veel onzekerheden, met name daar waar het innovatieve toepassingen betreft, zoals het ondergronds vervoer van stukgoederen. Nader onderzoek en proefprojecten moeten hierover grotere duidelijkheid verschaffen.

Tegen deze achtergrond heeft een interdepartementale projectorganisatie van de ministeries van Verkeer en Waterstaat, van Economische Zaken en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zich georiënteerd op de mogelijkheden van OTB. De doelen zijn daarbij verlichting van de verkeers- en vervoersdruk, versterking van de economische structuur en de verbetering van het milieu. Bij deze oriëntatie is regelmatig gesproken met geïnteresseerde marktpartijen. Deze gesprekken hebben mede geleid tot de recente oprichting van een platform voor ondergronds transport per buisleiding door een twintigtal bedrijven en organisaties.

De projectorganisatie heeft gekozen voor de volgende aanpak:

- Fase I: een eerste verkenning naar de mogelijkheden van OTB. Deze fase is afgesloten met bijgaand voortgangsverslag «Transport onder ons».
- Fase II: de vervolgfase waarin door middel van verdieping van onderzoek en entamering van proefprojecten een meer definitief antwoord wordt gegeven over de haalbaarheid van OTB.

Bij een positief antwoord zal stimulering van OTB worden overwogen. Eveneens zal dan uitsluitel moeten worden gegeven op vragen als hoe OTB kan worden gestimuleerd, welke beleidsmaatregelen daarvoor nodig zijn, wat de rollen van de diverse betrokken partijen daarbij zijn en op welke wijze de financiering kan worden geregeld. Deze fase wordt in 1999 afgerond. Dan pas kan definitief antwoord worden gegeven op de vraag van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Is het resultaat positief, dan zal dit mogelijk doorwerken in de voorbereiding van het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan en de mogelijke Nota Leefomgeving.

2. Huidig beleid

Het lange termijn buisleidingenbeleid is vastgelegd in het Structuurschema Buisleidingen deel E dat medio 1985 aan de Tweede Kamer is aangeboden². Dit beleid is vooral gericht op een voorwaardescheppend stelsel van planologische reserveringen voor toekomstige transportleidingen tussen de belangrijkste (zeehaven) industriële centra in Nederland, België en Duitsland. Vervoersbeleid speelt in het Structuurschema nog geen grote rol. Aanleg en exploitatie van deze (traditionele) leidingen gebeurt bijna altijd door het bedrijfsleven. Daarnaast bestaat een net van zogeheten «NATO buisleidingen», waarvoor het beleid is beschreven in het Structuurschema Militaire Terreinen. Onder bepaalde condities zijn deze leidingen opengesteld voor medegebruik voor civiele

¹ TK, 1996–1997, 25 003, nr. 8.

² TK, 1984–1985, 17 375, nrs. 37–38.

doelen (kerosinetransport). Echter, gelet op het specifieke karakter van deze leidingen, kan van openbare toegang geen sprake zijn.

3. Potenties

In het voortgangsverslag «Transport onder ons» wordt binnen OTB onderscheid gemaakt tussen het traditionele buisleidingenvervoer van (petro)chemische producten, het buisleidingenvervoer van droge bulkstoffen en het vervoer van zogenaamde geunitiseerde lading (stukgoederen) in een ondergronds logistiek systeem (OLS). Volgens het uitgevoerde onderzoek heeft OTB aanzienlijke potenties. Dit onderzoek wijst uit dat volgens de berekeningen, met als uitgangspunt het midden-scenario van het Centraal Planbureau en bij zeer optimistische veronderstellingen ten aanzien van de marktmogelijkheden, OTB mogelijk een marktaandeel kan hebben van 34% van het totaal aan goederenvervoer in Nederland, terwijl dat thans ca. 9% is. Dat betekent ongeveer zeventien miljard tonkilometers buisleidingenvervoer van (petro)chemische producten, ongeveer twaalf miljard tonkilometers buisleidingenvervoer van droge bulkstoffen en een substitutie van ongeveer achttien miljard tonkilometers stukgoederen van de weg naar OLS.

Bij een meer behoedzame benadering zou de substitutie ruim 6.5 miljard van de achttien miljard tonkilometers belopen. Overigens moet bij deze cijfers wel worden aangetekend dat het gaat om berekende (maximum) potentiëlen waarvan in de praktijk zal moeten blijken in welke mate realisatie economisch haalbaar is. Hoe dan ook, zonder een OTB-beleid zou het OTB-vervoer in 2020 terugvallen tot een marktaandeel van ongeveer 7% (gassen en water zijn hierboven niet meegerekend).

In bovengenoemde maximale variant kunnen de baten voor de samenleving vanuit milieukundig en veiligheidsoogpunt aanzienlijk zijn. Bij de voorziene groei in het goederenvervoer zal bij ongewijzigd beleid sprake zijn van een verdubbeling van de CO₂- en NO_x-uitstoot. Een OTB-beleid dat erin slaagt de volledige potentie te realiseren levert een vermindering op in de uitstoot van CO₂ met bijna zes miljoen ton CO₂ (33% minder toename in 2020) ten opzichte van het referentiescenario (geen OTB-beleid). Ter vergelijking: de beoogde CO₂-reductie van de eerste f 1000 miljoen klimaatgelden wordt geschat op drie à vier miljoen ton. Voor NO_x zijn de reductiecijfers ongeveer 75 miljoen kilo NO_x en 40% minder toename in 2020.

Bovendien neemt de transportveiligheid toe door afname van het aantal conflictsituaties en een switch naar een veiliger transportmodaliteit. Deze maatschappelijke baten zouden een daadwerkelijke bijdrage kunnen leveren aan het Kabinetsbeleid naar een duurzame samenleving; immers hiermee komt een eerste stap op weg naar de ontkoppeling van de economische groei en de milieu-aantasting binnen bereik. Ook kan OTB een versterking opleveren van de ruimtelijk-economische structuur: voor de (petro)chemie door completering van de buisleidingnetwerken en de daarmee samenhangende productieflexibiliteit en kostenbesparing; voor de steden door verbetering van de bereikbaarheid en door vermindering van de congestiekosten.

Met nadruk wordt er op gewezen dat deze analyse het resultaat is van een eerste verkenning maar dat de voor realisatie benodigde condities – ondermeer toegankelijkheid voor derden en financiële haalbaarheid – nog niet zijn bereikt. Op lange termijn is dit echter niet ondenkbaar.

4. Buisleidingenvervoer (bulkgoederen)

Het voortgangsrapport signaleert voor het traditionele buisleidingenvervoer dat er bij het bedrijfsleven een aantal plannen bestaat die tot uitbreiding kunnen leiden van de bestaande netwerken voor propyleen en

ethyleen. Daarnaast kan een stimulerende werking uitgaan van andere exploitatie- en beheersvormen, zoals «multi core» (het gelijktijdig aanleggen van een aantal leidingen) en «common carrier» (gezamenlijk gebruik).

Het voortgangsverslag vestigt de aandacht op de betekenis van buisleidingen voor de Nederlandse (petro)chemische sector. Deze sector opereert steeds internationaler en de concurrentie wordt heviger. Het benutten van de mogelijkheden van buisleidingen zal tot structurele verlaging van de transportkosten leiden en tegelijkertijd het vestigingsklimaat verbeteren. Beide effecten kunnen de concurrentiepositie van zowel de (petro)chemische sector als van bepaalde regio's in Nederland versterken. Completering van de buisleidingnetwerken lijkt derhalve gunstig. Eventuele aanvragen voor Rijksbijdragen zullen tegen deze achtergrond zorgvuldig worden gezien.

Voor een ander voorstel, het zogenaamde «multi-core» systeem in de Rotterdamse haven is al een businessplan opgesteld en een aanvraag voor een Rijksbijdrage ingediend. Het Kabinet zal hierover een besluit nemen in het kader van de verdeling van de nog vrij te besteden middelen van de tweede 750 miljoen klimaatgelden.

5. Ondergrondse Logistieke Systemen (stukgoedvervoer)

Het voortgangsrapport wijst er op dat ondergrondse logistieke systemen qua totale kosten (investerings- en exploitatie) alleen concurrerend met wegtransport kunnen zijn, als ze een samenhangend netwerk vormen. Vervoer door buizen dient te passen in een multi-modaal concept waarin knooppunten op strategische plaatsen liggen zodat goederen kunnen worden overgeslagen van buis op trein, boot, vrachtwagen en vice versa. Productie, distributie en afzet moeten zijn verbonden, wil stukgoedvervoer door de buis perspectief hebben. «Stand alone» oplossingen hebben, behoudens een enkele uitzondering, onvoldoende marktpotentie. Uit het achterliggend voortgangsverslag blijkt dat voor de aanleg van een samenhangend netwerk tientallen miljarden moeten worden geïnvesteerd. Hiertegenover staan zowel besparingen in de investerings- als in de exploitatiesfeer. Mogelijke overheidsbijdragen zullen van de merites van het project afhangen.

Positieve effecten ontstaan pas op lange termijn naarmate de realisatie van het netwerk vordert. Ook moeten de concepten ruimtelijk, logistiek, technisch en organisatorisch nog worden geoptimaliseerd. Het is bijvoorbeeld niet altijd nodig om geheel ondergronds te gaan. Daarnaast kan een combinatie met andere vervoerswijzen de haalbaarheid van OLS vergroten.

Het onderzoek toont aan dat ondergronds stukgoedvervoer vooral kansrijk kan zijn op de korte tot middellange afstand. Dat is een afstandscategorie die voor het overgrote deel wordt verzorgd door het wegtransport. Tot nu toe zijn daarvoor nauwelijks alternatieven beschikbaar. In TIB en SWAB zijn voor deze categorie nog weinig maatregelen genomen. Succesvolle introductie van OTB is op lange termijn in staat om, ook voor het korte afstandswegverkeer, het aantal voertuigbewegingen te verminderen, reductie van de CO₂- en NO_x uitstoot en geluidhinder te realiseren en de verkeersveiligheid te verhogen. Hierdoor zal eveneens een positieve invloed worden uitgeoefend op de bereikbaarheid van de steden en de ruimtelijk-economische structuur.

Mogelijke toekomstige gebruikers van een OLS achten het wenselijk dat eerst proefprojecten worden uitgevoerd. Een praktijktest is noodzakelijk om inzicht te krijgen in alle aspecten (varierend van ontwerp, logistiek,

modal split tot de gevolgen voor archeologie) die aan grootschalige invoering van ondergronds transport zijn verbonden. Verschillende logistieke concepten zouden moeten worden getest en onderzocht op hun consequenties voor de bedrijfsvoering. Enkele marktpartijen en gemeenten hebben al te kennen gegeven interesse te hebben in een proefproject, onder meer voor stedelijke distributie.

De plannen voor een ondergronds logistiek systeem in de nabijheid van Schiphol (OLS-Schiphol) zijn in een vergevorderd stadium. Door marktpartijen wordt nadere besluitvorming in 1998 verwacht. Een mogelijke overheidsbijdrage zal mede afhangen van de mate waarin een OLS bijdraagt aan de oplossing van de bereikbaarheids- en milieu-problematiek rond Schiphol, de kennisontwikkeling over ondergronds transport van goederen en de daadwerkelijke betrokkenheid van de private sector.

In Limburg is het initiatief genomen om een ondergronds transport-systeem te ontwikkelen in de vorm van een intermodale koppeling tussen DSM, Ned Car, spoor en binnenvaart (OLS-Zuid-Limburg). Binnenkort is een voorstel te verwachten voor de eerste fase, te weten een studie naar een proeftraject voor het ondergronds vervoer van granulaten (halffabrikaten chemische industrie). Ook daarvoor vragen marktpartijen een overheidsbijdrage.

6. Wet- en regelgeving

Om OTB te stimuleren zal de wet- en regelgeving die van belang is voor OTB kritisch worden doorgelicht en waar nodig worden herzien. Dit is ook door het Interprovinciaal Overleg gevraagd en aan de orde gesteld bij de motie-Feenstra c.s.¹ en de motie Witteveen-Hevinga c.s.² over de inrichting van de ondergrond. Uit het voortgangsverslag blijkt dat de aandacht zich daarbij in het bijzonder richt op de (project)procedures, de eisen ten aanzien van veiligheid, milieu en zoning, de afdwingbaarheid van die eisen en de positie van de leidingbeheerder. Hiermee worden eveneens de rechten en verplichtingen van de verschillende partijen op eenduidige wijze vastgelegd. Wel dient overbodige wet- en regelgeving te worden voorkomen. Ook worden de Europeesrechtelijke aspecten van OTB onderzocht.

Toegang voor derden tot OTB en een gelijkwaardige behandeling ten opzichte van andere transportmodaliteiten lijken voorwaarden te zijn voor verdere groei. Indien het Kabinet besluit tot de ontwikkeling van ondergronds transport als publieke voorziening (waarbij onder meer wordt gedacht aan transportcorridors), zal de wet- en regelgeving, inclusief de nadeelcompensatieregeling, herzien moeten worden.

7. Internationaal

In enkele landen wordt al enig onderzoek gedaan. De belangstelling voor nieuwe vormen van transport in EU-verband neemt toe. In het in voorbereiding zijnde vijfde Kader programma wordt gevraagd naar onderzoeksvoorstellen op het gebied van ondergrondse logistiek. Samenwerking met de EU zal gezocht worden en onderzoeksvoorstellen worden ingediend. Nederland zou als eerste land een OLS voor goederen kunnen aanleggen. Bij de ontwikkeling van kennis kan Nederland in een dergelijk geval een voortrekkersrol vervullen. Daarnaast onderzoekt de Europese Commissie, in het kader van de Transeuropese Netwerken, of het wenselijk is om een Europees netwerk voor Buisleidingenvervoer te ontwikkelen.

¹ TK, 1997–1998, 25 405, nr. 5.

² TK, 1995–1996, 24 525 en 22 232, nr. 9.

8. Conclusies

Het Kabinet is gezien het voortgangsverslag van mening dat ondergronds transport via buisleidingen de potentie heeft bij te dragen aan de oplossing van enkele belangrijke maatschappelijke problemen: bereikbaarheid, ruimtegebruik en kwaliteit van het leefmilieu van vooral onze steden. OTB kan leiden tot versterking van de ruimtelijk-economische structuur en verhoging van de transportveiligheid. Ten slotte kan Nederland bij de ontwikkelingen van de benodigde technologie een voortrekkersrol vervullen hetgeen op termijn wellicht nieuwe exportmogelijkheden biedt.

Ondergronds transport door buisleidingen kan een belangrijke bijdrage leveren aan het beperken van de toenemende CO₂, NO_x en geluidsbelasting door de sterke stijging van het goederenvervoer. Dan wordt concreet inhoud gegeven aan de ontkoppeling van economische groei en milieubelasting. OTB past goed in het bredere strategisch kabinetsbeleid waarin economische groei, een versterking van de bereikbaarheid en de verbetering van de leefomgeving belangrijke pijlers zijn. Dit rechtvaardigt een versterking van onderzoek en ontwikkeling op dit terrein.

Gelet op de vraagstelling van de motie Van Heemst en het geschetste perspectief zijn buisleidingen (met openbare toegankelijkheid) in vele opzichten gelijkwaardig aan andere modaliteiten. Met name de toegankelijkheid voor derden van OTB lijkt een belangrijke voorwaarde om de potenties van deze vervoerswijze beter te kunnen benutten. Definitieve besluitvorming of OTB als publieke voorziening kan worden beschouwd zal in het vervolgtraject worden voorbereid.

Er is voldoende aanleiding proefprojecten voor OLS, o.a. ingebracht door marktpartijen en gemeenten, te ondersteunen. In het vervolgtraject zal eveneens worden gezien of het wenselijk is om de ethyleen- en propyleennetwerken van Noordwest Europa te completeren.

In het kader van de vervolgactiviteiten van de Voortgangsrapportage Missiebrief (brief inzake de versterking van de ruimtelijk-economische structuur) is de Tweede Kamer der Staten-Generaal recent geïnformeerd over de nadere beoordeling van de in deze Voortgangsrapportage opgenomen investeringswensen. Een tweetal investeringsprojecten heeft betrekking op ondergronds transport, te weten een ethyleenleiding naar Delfzijl en OLS-Schiphol (fysieke aanleg plus kennisopbouw). De lijn van het huidige Kabinet is dat naarmate projecten meer toegesneden zijn op individuele bedrijfsbelangen, de private sector een grotere rol bij de vormgeving en financiering zou moeten hebben. Besluitvorming of de hiervoor genoemde dan wel andere projecten een Rijksbijdrage ontvangen, is evenwel voorbehouden aan het volgend Kabinet. Ter voorbereiding van deze besluitvorming zal conform de motie Verbugt¹ ook nader onderzocht worden in hoeverre private financiering de realisatie en kwaliteit van dergelijke projecten zou kunnen bevorderen. Er zal ook worden gezien in hoeverre binnen de reguliere begrotingen zoals het Meerjarenprogramma Infrastructuur Transport ruimte gevonden kan worden voor een Rijksbijdrage. Op basis van concrete projectvoorstellen die in 1998 worden verwacht zal nadere besluitvorming worden voorbereid.

Gezien het perspectief van Ondergronds Transport en Buisleidingen heeft het Kabinet besloten het onderzoeksprogramma OTB te intensiveren. Dit moet tot een zodanige verdieping van inzichten leiden dat in 1999 besluitvorming kan plaatsvinden over de rol van OTB in het Verkeers- en Vervoerbeleid, het Economisch Beleid en het Milieu- en Ruimtelijk

¹ TK, 1997-1998, 25 603, nr. 15.

Orderingsbeleid. Deze afweging moet te zijner tijd tegen de merites van andere modaliteiten (spoor, water en weg) plaatsvinden. In de brief van het Kabinet inzake de impuls voor de ruimtelijk-economische structuur is onder het pakket kennis een prioriteit voorgesteld van f 11 miljoen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink

De Minister van Economische Zaken,
G. J. Wijers

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer