

Vergaderjaar 1999–2000

26 018

Ondergronds transport en buisleidingen

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 augustus 2000

Hierbij zend ik u mede namens de Minister van Economische Zaken en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer het eindrapport van de Interdepartementale Projectorganisatie Ondergronds Transport (IPOT), getiteld: «**Transport onder ons, van visie naar realisatie**»¹. Eerder ontving u twee voortgangsverslagen over het verloop van het onderzoek-programma (kamerstuk 26 018).

Met dit eindrapport wordt deze fase van het onderzoek naar de mogelijkheden van ondergronds transport en buisleidingen (OTB) afgesloten. Tevens wordt in dit rapport uitwerking gegeven aan de motie Van Heemst c.s.²

Onderzocht is in hoeverre OTB kan bijdragen aan doelstellingen op het gebied van bereikbaarheid, duurzaamheid, ruimtelijke ordening en economie. Daarnaast is globaal verkend waar zich concrete toepassingsmogelijkheden voordoen en is afgetast in hoeverre er bij marktpartijen en andere overheden belangstelling bestaat voor het investeren in OTB. Naar aanleiding van de motie Van Heemst is apart stilgestaan bij het vraagstuk van het al dan niet publieke karakter van pijpen buisleidinginfrastructuur.

Met dit onderzoek is ondergronds transport, genoemd als belangrijk vernieuwingsspoor voor het goederenvervoer in de Perspectievennota Verkeer en Vervoer³, verder uitgewerkt.

Bij het onderzoekprogramma is een onderscheid gemaakt tussen het traditionele buisleidingvervoer (oliën, gassen en chemicaliën) en ondergrondse logistieke systemen (OLS) ten behoeve van het vervoer van stukgoederen.

Het rapport brengt mij, mede namens mijn collega's van Economische Zaken en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, tot de volgende conclusies.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

² TK, 1996–1997, 25 003, nr. 8 De Kamer, gehoord de beraadslaging, *overwegende, dat aan transport via pijp- en buisleidingen aanmerkelijke voordelen zijn verbonden; overwegende, dat deze infrastructuur een goed alternatief is voor c.q. een bruikbare aanvulling is op rail- en weginfrastructuur; verzoekt de regering uiterlijk bij de volgende MIT aan te geven onder welke condities pijp- en buisleidingen als een publieke voorziening zijn aan te merken, en gaat (...)*

Indieners: E. P. van Heemst, PvdA; P. J. L. Verbugt, VVD; N. G. van 't Riet, D66, en G. B. M. Leers, CDA.

³ Perspectievennota Verkeer en Vervoer, pagina 47.

Traditioneel Buisleidingvervoer

Het traditioneel buisleidingvervoer is duurzaam en veilig en heeft een belangrijk aandeel in het totale goederenvervoer. Door het bedrijfsleven wordt tot 2010 nog minimaal 40% groei verwacht. Het Kabinet acht het van belang dat die groei daadwerkelijk gerealiseerd wordt en is daarom van mening dat traditioneel buisleidingvervoer een gelijkwaardige positie verdient ten opzichte van de andere transportmodaliteiten. Die gelijkwaardigheid heeft mede een rol gespeeld bij het besluit om het Structuurschema Buisleidingen (SBUI) te integreren in het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP).

Teneinde het traditionele buisleidingvervoer te faciliteren neem ik de in het rapport voorgestelde maatregelen over. Om versnippering van het ruimtebeslag te voorkomen, een actueel thema in de discussies over NVVP en 5e Nota Ruimtelijke Ordening, wordt er naar gestreefd kabels en leidingen, waar mogelijk, te bundelen met andere infrastructuur. Waar dit efficiënt is en maatschappelijke voordelen heeft zullen voorzieningen, zoals kabelgoten, worden aangelegd. Voorts zullen bij kruisingen van hoofdinfrastructuur, waar maatschappelijk gewenst, proactief voorzieningen voor buisleidingen worden getroffen. Daarmee wordt bereikt dat buisleidingen gemakkelijker en efficiënter kunnen worden aangelegd. Dit heeft als bijkomend voordeel dat daarmee in de toekomst schadeclaims worden voorkomen, indien, ten gevolge van werkzaamheden aan infrastructuur, kabels en leidingen moeten worden verlegd. De kosten van deze voorzieningen worden, in lijn met het beleid gericht op het in toenemende mate doorbelasten van de interne- en externe kosten, volgens dit principe ten laste van de gebruiker gebracht. Daarnaast zijn er situaties denkbaar, bijvoorbeeld in geval van uitbreiding of renovatie van hoofdinfrastructuur, waarin het Rijk (een deel van) de financiering op zich neemt. De kosten hiervan vallen in dat geval onder het desbetreffende projectbudget en worden ten laste van het Infrafonds gebracht. In praktijk blijken hoofdtransportleidingen in een aantal gevallen buiten de daarvoor aangewezen reserveringen te liggen. Gevolg is versnippering van het ruimtegebruik en onduidelijkheid ten aanzien van de bestemming van het grondgebruik. Dit is niet gewenst uit oogpunt van een zorgvuldig ruimtegebruik. Dit noopt om de actualiteit van het netwerk van ruimtelijke reserveringen voor hoofdtransportleidingen tegen het licht te houden. Een nader onderzoek hiernaar is nodig. Voorts is gebleken dat de wetgeving op het gebied van veiligheid en milieu moet worden aangepast aan de eisen van vandaag. In nauw overleg met verschillende betrokkenen is een aantal wensen geïnventariseerd. De wetgeving is inmiddels aangepakt; in het najaar van 2001 wordt naar verwachting een wetsvoorstel ingediend. Ook is in de loop van het IPOT-project gebleken dat het instrument van concessieverlening, benodigd om in samenhang met de Belemmeringenwet Privaatrecht grondeigenaren te kunnen dwingen een buisleiding over hun grond te gedogen, een onduidelijke juridische basis heeft. Inmiddels heb ik besloten om de herziening van de buisleidingconcessie en een mogelijke modernisering van de Belemmeringenwet Privaatrecht onderwerp te maken van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit.

Uiteraard mag primair van het bedrijfsleven een belangrijke inspanning worden verwacht om groei van het buisleidingvervoer te realiseren. Dit zal vooral moeten komen uit samenwerkingsvormen, het ontwikkelen van «common carriers» (gemeenschappelijke buisleidingen die voor derden toegankelijk zijn) en het, met het oog op hergebruik, ontwikkelen van buisleidingennetwerken voor het vervoer van reststoffen (CO₂, restwarmte). Het Rijk zal zich er voor inzetten dat voor buisleidingnetwerken,

met een internationale dimensie, in de Europese Unie een discussie wordt gevoerd over een mogelijke status als Trans Europees Netwerk. Dit vergemakkelijkt de afstemming tussen de lid-staten, biedt groeimogelijkheden en verstevigt de concurrentiepositie van de chemische industrie en de havens.

Wat betreft de vraag of de pijp- en buisleidinginfrastructuur als een publieke voorziening moet worden aangemerkt, kom ik tot de conclusie dat de buis vooral als transportmiddel dient en dat, uitgaande van de begrippen zoals gehanteerd in het advies van de wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (WRR)¹, de buis moeilijk als publieke voorziening kan worden beschouwd. De aanleg behoort derhalve tot de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. Wel is het kabinet bereid om naast de hiervoor genoemde kruisende voorzieningen, bij groot maatschappelijk belang maar een onvoldoende bedrijfseconomisch rendement, op incidentele basis een overheidsbijdrage te overwegen. Echter, binnen de begroting van Verkeer en Waterstaat zijn hiervoor thans nog geen middelen gereserveerd. Zo is een bijdrage van f 0.5 miljoen toegekend uit het CO₂ beleid voor de realisatie van het Multi-Core @ Pipeline System in het Rotterdams havengebied. Daarnaast is het toepassingsgebied van de Haven Interne Projectenregeling² uitgebreid met buisleidingen binnen het havengebied. Bovendien wordt overwogen om de realisatie van het Nederlandse deel van een propyleennetwerk tussen Nederland, België en Duitsland, voor te dragen voor een bijdrage van f 8 miljoen in het kader van de Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking (ICES).

Ten aanzien van een ethyleenleiding naar Noord Nederland, ter versterking van het chemiecluster aldaar in het bijzonder voor magnesiumproductie, concludeert het Kabinet dat de daarvoor benodigde hoeveelheid ethyleen te gering is om thans de aanleg van een leiding te rechtvaardigen.

Ondergrondse Logistieke Systemen

Wat betreft ondergrondse logistieke systemen voor stukgoederen onderschrijf ik de conclusies van de IPOT dat een dergelijk vervoerssysteem op lange termijn, theoretisch gezien, duidelijke potenties heeft. Maar een grootschalige invoering op korte termijn is, gezien de benodigde zeer hoge investeringen, een bedrijfseconomisch onvoldoende rendement en de benodigde grote veranderingen in logistieke organisatie en logistieke netwerken, niet te verwachten. Ook is het draagvlak daarvoor nog onvoldoende. De invoering van een landelijk OLS-netwerk is dus niet aan de orde.

Voor specifieke situaties evenwel, zoals bijvoorbeeld de aansluiting van Schiphol en de Bloemenveiling Aalsmeer op het Europese spoorwegnet (OLS-ASH), of toepassing in een stedelijke omgeving, kan een OLS een geschikte oplossing zijn. Een OLS fungeert dan als onderdeel van een multimodaal transportsysteem, waarbij het vervoer in het knooppunt door een OLS wordt afgewikkeld terwijl tussen de knooppunten het transport door de andere modaliteiten wordt verzorgd. Als belangrijke aandachtspunten voor de verdere ontwikkeling van OLS worden gezien de organisatie van het logistieke veranderingsproces, de standaardisatie van ladingdragers en de toepassing van geautomatiseerde overslagtechnieken. Met het oog hierop acht ik het gewenst om dit innovatiespoor, via enig onderzoek, geleidelijk verder te ontwikkelen.

In het eindrapport stelt de IPOT voor om een pilotproject voor een OLS uit te voeren en adviseert voor de realisatie van OLS-ASH een rijksbijdrage te overwegen, bij voorkeur in de vorm van een Publiek Private Samenwer-

¹ Het borgen van publiek belang, WRR mei 2000.

² Subsidieregeling Haveninterne Projecten II, Staatscourant, 29 februari 2000.

kings (PPS-) constructie. Op deze wijze kan praktijkervaring worden opgedaan met deze vervoerswijze en krijgen Schiphol en de Bloemenveiling een strategische aansluiting op het Europese spoorwegnet en wordt samenwerking tussen alle betrokkenen gestimuleerd. Het buisleidingendeel van dit project beschouw ik in hoofdzaak als een verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. Een spooraansluiting bij Hoofddorp daarentegen acht ik vergelijkbaar met die in de mainport Rotterdam, waar de overheid substantieel aan de railservice-centra heeft meebetaald. Zowel voor de spooraansluiting als voor een bijdrage aan het ondergronds deel van de infrastructuur voor OLS ontbreken evenwel de middelen op mijn begroting. In een brief heb ik de initiatiefnemers gemeld dat ik, mits aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan, bereid ben om OLS ASH, inclusief de railterminal, voor een bijdrage vanuit de Interdepartementale Commissie Economisch Structuurbeleid (ICES) voor te dragen.

Deze randvoorwaarden houden in dat beide fasen van het project gerealiseerd moeten worden en dat de verbinding met een hoogwaardig railproduct zeker tot stand zal komen. In totaal gaat het, met inbegrip van onderzoek naar bovengrondse toepassing van geautomatiseerde vervoerssystemen, om een ICES-bijdrage van f 300 miljoen gulden.

Uit het onderzoek van de IPOT is gebleken dat aan het ongehinderd karakter van een vervoerssysteem grote waarde wordt toegekend. Zo kan de invoering van bovengrondse geautomatiseerde vervoerssystemen op belangstelling rekenen, zeker als dit ook nog wordt gecombineerd met de toepassing van geautomatiseerd personenvervoer.

Dit heeft als voordeel dat de infrastructuur gezamenlijk wordt gebruikt, waarmee de investeringskosten, ten opzichte van ondergrondse systemen, drastisch naar beneden gaan. Bovendien neemt de bedrijfseconomische haalbaarheid hierdoor navenant toe. Een praktijkproef voor bovengrondse toepassing van automatisch geleide voertuigen in combinatie met busvervoer wordt overwogen op een nog niet in gebruik zijnde busbaan bij Schiphol. Ook zijn enkele onderzoeken naar de kansen voor bovengronds geautomatiseerd vervoer, onder andere in de Westelijke Mijnstreek – als vervolg op een onderzoek naar de mogelijkheden van een OLS bij DSM – en in Twente, in uitvoering. Daarnaast hebben de gemeentes Utrecht en Leiden te kennen gegeven, om op basis van de resultaten van hun OLS onderzoek, ook een volgende fase van onderzoek in te willen gaan.

Wanneer dit tot investeringsprojecten leidt, met een hoge maatschappelijke toegevoegde waarde, dan zal worden bezien of een overheidsbijdrage kan worden verstrekt. Deze investeringsprojecten kunnen worden voorgedragen voor een ICES-bijdrage. Vanzelfsprekend dient aan de daarvoor geldende criteria te worden voldaan.

Wat betreft de ontwikkelingen op het gebied van logistiek en de technische vraagstukken – aanlegtechniek, aandrijving, besturing, overslag en ICT – wordt geconstateerd dat de verschillende onderzoeksprogramma's zoals van Connekt, KLICT en COB, waarin bedrijfsleven en overheid samenwerken, op adequate wijze een brug slaan tussen theorie en praktijk. Vraagstukken op het gebied van meervoudig ruimtegebruik worden aangepakt door het recent opgerichte Habiforum (voorheen Expertisecentrum Meervoudig Ruimtegebruik). Dergelijke programma's zijn een belangrijke basis voor het streven naar vernieuwing in het transport.

Besluit

Alles overziende heeft het uitgevoerde OTB onderzoekprogramma een wezenlijke bijdrage geleverd aan verdieping van de inzichten in en de mogelijkheden tot vernieuwing in het transport. Daarbij is het ook in lijn met het concept NVVP.

Voor het traditioneel buisleidingvervoer zijn de belangrijkste resultaten:

- het streven naar verhoging van de ruimtelijke efficiëncy door bundeling van infrastructuur;
- het, waar nodig, treffen van kruisende voorzieningen bij hoofdinfrastructuur;
- de aanpak van de veiligheidswetgeving en
- het stimuleren van samenwerking tussen bedrijfsleven en overheid met het oog op het realiseren van buisleidingnetwerken.

Voor OLS-en is geconcludeerd dat het niet zozeer gaat om het ondergronds karakter maar dat er vooral behoefte bestaat aan ongehinderde logistieke systemen, die ook boven de grond kunnen liggen. Dit kan bijvoorbeeld door toepassing van bovengrondse geautomatiseerde voertuigen al dan niet in combinatie met (geautomatiseerd) personenvervoer. Een landelijk OLS netwerk is vooralsnog niet aan de orde; voor lokale situaties is een OLS oplossing denkbaar. Voor zowel boven- als ondergrondse oplossingen geldt dat zij stap voor stap ontwikkeld zullen moeten worden en onderdeel moeten uitmaken van een geïntegreerd logistiek netwerk.

Ik acht de voortzetting van het OTB onderzoekprogramma gewenst. In het kader van de financiering van het NVVP zal ik hierover een besluit nemen.

Over de voortgang van de actiepunten zal worden gerapporteerd in reguliere kaders, zoals de begroting van Verkeer en Waterstaat en de bijbehorende Memorie van Toelichting in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT).

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos