

Vergaderjaar 2007–2008

26 018

Ondergronds transport en buisleidingen

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE- LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 oktober 2007

In de brief van de staatssecretaris van VROM van 9 februari 2007 zijn de uitgangspunten en beleidsvoornemens met betrekking tot buisleidingen voor gevaarlijke stoffen uiteengezet (brief van 9 februari 2007; Tweede Kamer, 2006–2007, 26 018, nr. 5). Deze beleidsvoornemens houden onder andere in dat de methodiek en normering voor de externe veiligheid van buisleidingen conform het algemene externe veiligheidsbeleid vorm gegeven zal worden. Dit betekent dat er een harde grens voor het plaatsgebonden risico wordt voorgesteld en een verantwoordingsplicht (met oriënterende waarde) voor het groepsrisico, conform het Vierde Nationaal Milieubeleidsplan.

Op dit moment gelden nog de toetsings- en bebouwingsafstanden conform circulaire voor aardgas (uit 1984) en brandbare vloeistoffen (uit 1991).

De brief van februari bevat ook de uitgangspunten die ik hanteer voor de aanpak en bekostiging van situaties waarbij sprake is van een te hoog risico. Over de wijze waarop deze uitgangspunten en beleidsvoornemens ingevuld en geconcretiseerd zullen worden vindt overleg plaats met leidingsector en andere overheden.

Dit overleg vindt plaats op basis van onderzoek naar de consequenties van het voorgenomen beleid. Voor aardgastransportleidingen is het onderzoek inmiddels afgerond en wordt overlegd over de aanpak van geïdentificeerde knelpuntsituaties rond het plaatsgebonden risico en aandachtspunten rond het groepsrisico. Voor andere buisleidingen voor gevaarlijke stoffen is het onderzoek nog gaande of in fase van afronding.

In het Algemeen Overleg van 4 april jl. over externe veiligheid (Kamerstuk 27 801/30 800 XI, nr. 50) heb ik toegezegd de rapportage over het consequentieonderzoek voor hogedruk aardgastransportleidingen toe te sturen. U treft deze rapportage aan bij deze brief¹.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Gehanteerde rekenmethodiek

Het consequentieonderzoek is uitgevoerd door het RIVM, met medewerking van de Gasunie. Het consequentieonderzoek had tot doel een algemeen beeld te krijgen van de consequenties van de externe-veiligheidsnormering van deze aardgastransportleidingen voor de omgeving op basis van een geactualiseerde risicoberekeningsmethodiek. Het onderzoek heeft alleen betrekking op de hogedrukleidingen van Gasunie.

Over de te volgen rekenmethodiek is door RIVM en Gasunie overleg gevoerd. In dit overleg zijn recente inzichten rond het falen van aardgasleidingen meegenomen. Het RIVM heeft hierover gerapporteerd, waarop de rekenmethodiek is vastgesteld.

In de risicoberekeningen is ook rekening gehouden met een te verwachten risicoreducerend effect als het melden van graafactiviteiten verplicht wordt gesteld; het voorstel van wet Informatie-uitwisseling ondergrondse netten («grondroerdersregeling») is inmiddels door uw Kamer aangenomen. Voor het risico van aardgastransportleidingen is schade als gevolg van graafactiviteiten de bepalende factor. Ofschoon de wet nog in werking moet treden en de feitelijke risicoreductie nog moet optreden, is het gezien de onzekerheid die er bestaat over de risicoafstanden voor aardgasleidingen ongewenst als de risicoafstanden binnen bijvoorbeeld een jaar opnieuw berekend zouden moeten worden. Monitoring moet uitwijzen of daadwerkelijk verbetering optreedt in de afname van graafschade. Zonodig zullen in het kader van de wet aanvullende inspanningen op dit vlak getroffen worden.

Het onderzoek geeft een algemeen, landelijk beeld van de consequenties van de risico's van aardgastransportleidingen voor de omgeving. Het rapport gaat niet in op specifieke situaties. Deze verdere uitwerking naar specifieke situaties zal gedaan worden zodra algemene afspraken gemaakt zijn tussen partijen over de aanpak en kostenverdeling van de sanering van deze situaties.

Uitkomsten consequentieonderzoek

De uitkomsten van het consequentieonderzoek laten zien dat er weliswaar sprake is van een aantal knelpunten en aandachtspunten met betrekking tot de externe veiligheid van aardgasleidingen, maar dat de situatie ten aanzien van het plaatsgebonden risico aanzienlijk minder ernstig is dan de berekeningen aanvankelijk lieten zien. Met name het aantal knelpunten met betrekking tot het plaatsgebonden risico is aanzienlijk lager. Zoals in de brief van de staatssecretaris van VROM is gemeld, was in deze eerdere berekeningen met een aantal actuele inzichten nog geen rekening gehouden. Ook was het effect van de grondroerdersregeling hier nog niet in meegenomen en is het rekenmodel door RIVM gevalideerd. Ook het aantal aandachtspunten met betrekking tot het groepsrisico is afgenomen, maar in mindere mate dan bij het plaatsgebonden risico.

Meer concreet laat het consequentieonderzoek zien dat over het algemeen de risicoafstanden kleiner zijn dan aanvankelijk berekend, maar ook dat de nu berekende risicoafstanden gemiddeld kleiner zijn dan de bebouwingsafstanden die op grond van de circulaire «Zoning langs hogedruk aardgastransportleidingen» van 1984 worden aangehouden. Het ruimtebeslag van buisleidingen is op grond van de geactualiseerde risicoberekeningen en de normen die voor het plaatsgebonden risico gelden ongeveer 40% minder vergeleken met de circulaire van 1984.

Dit betekent overigens niet automatisch dat deze vrijgekomen ruimte in alle gevallen bebouwd zou kunnen worden; het groepsrisico kan hierbij mogelijk beperkingen opleggen.

In situaties waarbij er reeds bebouwing aanwezig is in de buurt van een aardgastransportleiding zijn er ruim 100 knelpunten die betrekking hebben op het plaatsgebonden risico. Dit zijn situaties waarbij het plaatsgebonden risico de grenswaarde voor kwetsbare bebouwing (zoals woningen) overschrijdt. Opgeteld zijn alle buisleidingenstukken die een dergelijk knelpunt opleveren zo'n 30 kilometer lang. Het consequentieonderzoek geeft aan dat over het algemeen met relatief eenvoudige maatregelen het knelpunt kan worden opgeheven. Gebaseerd op een inschatting van de Gasunie zal het enkele miljoenen kosten om zodanige maatregelen te treffen dat aan de normstelling voor het plaatsgebonden risico voldaan kan worden.

Voor situaties langs bestaande leidingen waarbij kwetsbare bebouwing geprojecteerd is maar feitelijk nog niet aanwezig, wordt geschat dat er in de toekomst bij 65 tot 80 kilometer leiding een knelpuntsituatie door het plaatsgebonden risico kan ontstaan, als de geprojecteerde bebouwing ook werkelijk gerealiseerd wordt.

Naast de knelpunten die samenhangen met de normering voor het plaatsgebonden risico, volgt uit het consequentieonderzoek ook dat er ruim 120 situaties zijn waarin de oriënterende waarde voor het groepsrisico wordt overschreden. De oriënterende waarde is echter geen harde norm; zij is wel een belangrijke referentie bij de verantwoording door het bevoegd gezag van het groepsrisico. Het belang om bij nieuwbouw langs een leiding aandacht te schenken aan het groepsrisico neemt verhoudingsgewijs toe naarmate het plaatsgebonden risico afneemt; immers bij vermindering van het plaatsgebonden risico neemt de mogelijkheid om dichterbij de leiding te bouwen toe.

Vervolgacties

Op basis van dit consequentieonderzoek ben ik in overleg met Gasunie, gemeenten en provincies om te komen tot afspraken met deze partijen over aanpak en kostenverdeling van te nemen maatregelen. Ik streef ernaar dat deze afspraken voor het eind van dit jaar gemaakt kunnen worden. Vervolgens kan de aanpak van de knelpunten ter hand genomen worden. Eveneens conform toezegging van het AO van 4 april jl. zal ik de Kamer vervolgens informeren over deze afspraken.

De normstelling voor buisleidingen zal ik vervolgens wettelijk regelen in een algemene maatregel van bestuur (AMvB) onder de Wet ruimtelijke ordening, Wet milieubeheer, Wet Milieugevaarlijke Stoffen. Zo gauw de bestuurlijke afspraken gemaakt zijn, kan vervolgens ook deze AMvB buisleidingen afgerond worden en aangeboden aan uw Kamer (eveneens cf. toezegging uit het AO van 4 april jl.). Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de AMvB neem ik mij voor de huidige circulaire voor aardgastransportleidingen te vervangen door een circulaire op basis van de nog te maken bestuurlijke afspraken.

Gasunie heeft aangegeven bij de aanleg van nieuwe aardgastransportleidingen nu al uit te gaan van de risico's die volgens de nieuwe methodiek worden berekend. Gasunie zal de veiligheid van de leiding ook volgens deze nieuwe inzichten en uitgaande van de bestaande bebouwing beoordelen en er zorg voor dragen dat er geen problemen met de veiligheid voor de omgeving zullen ontstaan.

De minister van Ruimte en Milieu,
J. M. Cramer